



Datum van inontvangstneming : 27/06/2019

**Zaak C-322/19**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

23 april 2019

**Verwijzende rechter:**

High Court (toezichhoudende rechter, Ierland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

25 maart 2019

**Verzoekende partijen:**

KS

MHK

**Verwerende partijen:**

International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie inzake verzoeken om internationale bescherming, Ierland)

Minister for Justice and Equality (minister van Justitie en Gelijke Kansen, Ierland)

Ierland en Attorney General (hoogste juridisch adviseur van de regering, Ierland)

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Procedure voor rechterlijke toetsing van de beslissingen van de International Protection Appeals Tribunal (IPAT) na de verwerping van de beroepen van verzoekers tegen de beslissingen van het Department of Justice and Equality om hen de toegang tot de arbeidsmarkt te weigeren.

## Prejudiciële vragen

- (a). Wanneer bij de uitlegging van een instrument van EU-recht 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?
- (b). Is artikel 15 van de richtlijn opvangvoorzieningen (herschikking) 2013/33/EU van toepassing op personen ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 (hierna: „Dublin III-verordening”) is vastgesteld?
- (c). Is een lidstaat bij de tenuitvoerlegging van artikel 15 van de richtlijn opvangvoorzieningen (herschikking) 2013/33/EU gerechtigd om een algemene maatregel vast te stellen die eventuele vertragingen bij of na het nemen van een overdrachtsbesluit in feite toeschrijft aan verzoekers die in aanmerking komen voor overdracht krachtens de Dublin III-verordening?
- (d). Wanneer een verzoeker een lidstaat verlaat nadat hij of zij daar niet om internationale bescherming heeft verzocht en naar een andere lidstaat reist waar hij of zij een verzoek om internationale bescherming indient, en jegens hen een beslissing krachtens de Dublin III-verordening wordt vastgesteld, waardoor hij of zij wordt teruggezonden naar de eerste lidstaat, kan de daaruit voortvloeiende vertraging bij de behandeling van het verzoek om bescherming dan aan de verzoeker worden geweten in de zin van artikel 15 van de richtlijn opvangvoorzieningen (herschikking) 2013/33/EU?
- (e). Wanneer een verzoeker krachtens de Dublin III-verordening in aanmerking komt voor overdracht naar 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 overeenkomstig een schorsing op bevel van de rechter, kan de daaruit voortvloeiende vertraging bij de behandeling van het verzoek om bescherming dan aan de verzoeker worden geweten in de zin van artikel 15 van de richtlijn opvangvoorzieningen 2013/33/EU, hetzij in het algemeen of, specifiek, wanneer in die procedures wordt vastgesteld dat de rechterlijke toetsing kennelijk of anderszins ongegrond is of misbruik van procedure vormt?

## Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 78 VWEU.

Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326).

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van de internationale bescherming (herschikking) (PB 2013, L 180). Artikel 31, lid 3, van deze richtlijn bepaalt dat de termijn van zes maanden voor de behandeling van een asielerzoek pas aanvangt vanaf het tijdstip waarop de verzoeker „*zich op het grondgebied van [de verantwoordelijke] lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen*”. Deze richtlijn is niet van toepassing op Ierland, maar werd op dezelfde dag vastgesteld als richtlijn 2013/33/EU en wordt geacht van belang te zijn voor de uitlegging van laatstgenoemde richtlijn.

Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180). Enerzijds voorzien artikel 2 en overweging 8 in een ruime werkingssfeer die op alle verzoekers van toepassing is. Een verzoeker wordt in artikel 2, onder b), 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*”. Anderzijds verwijst overweging 35 naar het grondrecht van menselijke waardigheid en naar verschillende artikelen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „het Handvest”), maar niet naar artikel 15 van het Handvest betreffende het recht om te werken. Artikel 15 van de richtlijn voorziet in het recht om te werken na een periode van negen maanden, tenzij vertragingen aan de verzoeker te wijten zijn. Dat is een breed criterium in vergelijking met de formulering van artikel 31, lid 3, van de richtlijn 2013/32, die spreekt van vertraging die „*duidelijk*” toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de op hem of haar rustende verplichting „*niet nakomt*”.

Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180) (hierna: „Dublin III-verordening”).

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Het toepasselijke nationale recht tot uitvoering van richtlijn 2013/33 is de European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (Ierse regeling opvangvoorzieningen van de Europese Gemeenschappen 2018; hierna: „regeling van 2018”). In het hoofdgeding worden drie bepalingen van deze regeling aangevochten, te weten:

(i). Regel 2, lid 2, die bepaalt dat bij het nemen van een overdrachtsbesluit personen die onderworpen zijn aan dit besluit, niet langer „verzoekers” zijn in de zin van de regeling. Regel 2, lid 2, onder a), sluit personen aan wie een kennisgeving van een overdrachtsbesluit is verstuurd uit als verzoeker, en regel 2, lid 2, onder b), voert een categorie „ontvanger doch geen verzoeker” in. De term „verzoeker” wordt in regel 2, lid 1, gedefinieerd als een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, of namens wie dit verzoek is ingediend, en die nog steeds een verzoeker is. Overeenkomstig regel 2, lid 3, worden personen jegens wie een overdrachtsbesluit is genomen en die in beroep gaan bij de IPAT, geacht een ontvanger doch geen verzoeker te zijn.

(ii). Regel 11, lid 2, die bepaalt dat „een ontvanger die geen verzoeker is, behoudens in het geval van andere regelgeving of rechtsregels, geen werk zal zoeken, aannemen of hebben, hetzij in dienstverband of als zelfstandige”.

(iii). Regel 11, lid 12, die bepaalt dat de Employment Permits Acts 2006 to 2014 (Ierse wet inzake tewerkstellingsvergunningen van 2006 tot en met 2014) niet van toepassing zijn op verzoekers of ontvangers, dat wil zeggen volgens het Dublin-systeem overgedragen personen.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Eerste verzoeker, K.S., reisde in 2010 van Pakistan naar het Verenigd Koninkrijk. Hij vroeg daar geen internationale bescherming aan. In 2015 reisde hij naar Ierland en diende daar op 11 mei 2015 een verzoek om internationale bescherming in. Op grond van het Dublin-systeem besloot de Refugee Applications Commissioner (commissaris voor de erkenning van vluchtelingen, Ierland) op 9 maart 2016 de aanvraag over te dragen aan het Verenigd Koninkrijk. Dit werd op 17 augustus 2016 bevestigd door de Refugee Appeals Tribunal (beroepsinstantie in vluchtelingenzaken, Ierland). K.S. stelde bij de High Court (toezichthoudende rechter, Ierland) een procedure voor rechterlijke toetsing in om dat besluit aan te vechten. Deze procedure loopt nog, en bijgevolg is de overdracht opgeschort.
- 2 K.S. heeft bij het Department of Justice and Equality (Ierland) verzocht om toegang tot de arbeidsmarkt op grond van regel 11, lid 3, van de regeling van 2018. Dit is afgewezen op grond dat de regeling van 2018 bepaalt dat personen zoals verzoeker, die op grond van het Dublin-systeem in aanmerking komen voor overdracht, geen recht hebben op toegang tot de arbeidsmarkt. Daarop heeft hij om herziening verzocht, hetgeen op 19 juli 2018 werd afgewezen. Vervolgens ging hij tegen deze afwijzing in beroep bij de International Protection Appeals Tribunal (IPAT) (Ierland), die het beroep op 11 september 2018 verwierp. K.S. heeft bij de High Court verzocht om rechterlijke toetsing van dat besluit, en deze verleende op 24 september 2018 toestemming om de onderhavige procedure in te stellen.

- 3 Tweede verzoeker, M.H.K., reisde in 2009 van Bangladesh naar het Verenigd Koninkrijk. Nadat zijn verblijfsvergunning voor het Verenigd Koninkrijk was verlopen, reisde hij in 2014 naar Ierland, waar hij op 16 februari 2015 om internationale bescherming verzocht. Op 25 november 2015 werd hij in kennis gesteld van het besluit om de aanvraag over te dragen aan het Verenigd Koninkrijk in het kader van de Dublin III-verordening. Hij ging tegen dat besluit in beroep bij de Refugee Appeals Tribunal, die het beroep op 30 maart 2016 verwierp. Op 18 april 2016 heeft hij bij de High Court een procedure voor rechterlijke toetsing ingesteld om dat besluit aan te vechten. Deze procedure loopt nog, en bijgevolg is de overdracht opgeschort.
- 4 M.H.K. heeft om toegang tot de arbeidsmarkt verzocht op grond van regel 11, lid 3, van de regeling van 2018, welk verzoek op 16 augustus 2018 werd afgewezen door het Department of Justice and Equality (Ierland). Vervolgens heeft hij 29 augustus 2018 om herziening van dit besluit verzocht, hetgeen op 5 september 2018 werd afgewezen. Op 18 september 2018 heeft hij beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal, die het beroep op 17 oktober 2018 verwierp. M.H.K. heeft bij de High Court verzocht om rechterlijke toetsing van dat besluit, en deze verleende op 12 november 2018 toestemming om de onderhavige procedure in te stellen.
- 5 In wezen eisen beide verzoekers in het hoofdgeding de vernietiging van de weigering van toegang tot de arbeidsmarkt, de verklaring dat regel 2, lid 2, en regel 11, leden 2 en 12, van de regeling van 2018 in strijd zijn met richtlijn 2013/33, en schadevergoeding.

### **Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 6 Verzoekers stellen dat de relevante nationale bepalingen, op grond waarvan personen jegens wie een overdrachtsbesluit krachtens de Dublin III-verordening is genomen niet in aanmerking komen voor toegang tot de nationale arbeidsmarkt, in strijd zijn met richtlijn 2013/33. Zij stellen dat artikel 15 van deze richtlijn – die voorziet in het recht om te werken na een periode van negen maanden, tenzij vertragingen aan de verzoeker te wijten zijn – van toepassing is op personen jegens wie een overdrachtsbesluit krachtens de Dublin III-verordening is vastgesteld, vanwege de ruime definitie van „verzoeker” in artikel 2, onder b), van die richtlijn. Zij baseren zich ook op het arrest van 27 september 2012 in zaak C-179/11, Cimade en GISTI, waarbij het Hof van Justitie in een zaak met betrekking tot de vorige richtlijn opvangvoorzieningen (richtlijn 2003/9/EG) oordeelde dat het genot van minimale opvangvoorzieningen gold voor verzoekers die onder het Dublin-systeem vielen.
- 7 De gedaagden van de staat beweren dat artikel 15 van richtlijn 2013/33 niet van toepassing is op personen ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit krachtens de Dublin III-verordening is vastgesteld, vanwege de bewoordingen van de bepaling en de ontstaansgeschiedenis, en dat het nooit een van de doelstellingen van de

richtlijn was om deze bescherming te bieden. Bovendien stellen zij dat het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Cimade alleen belangrijk is voor de stelling dat *materiële* opvangvoorzieningen (in plaats van opvangvoorzieningen in het algemeen) moeten worden geboden aan verzoekers volgens het Dublin-systeem.

- 8 Verzoekers voeren aan dat een lidstaat bij de tenuitvoerlegging van artikel 15 van richtlijn 2013/33 niet gerechtigd is om een algemene maatregel vast te stellen die eventuele vertragingen bij of na het nemen van een overdrachtsbesluit wijt aan verzoekers die in aanmerking komen voor overdracht krachtens de Dublin III-verordening. De gedaagden van de staat beweren dat een lidstaat gerechtigd is om een dergelijke algemene maatregel te nemen.
- 9 Verzoekers stellen dat, onder de in de vierde vraag bedoelde omstandigheden, de daaruit voortvloeiende vertraging bij de behandeling van het verzoek om bescherming niet aan de verzoeker te wijten is in de zin van artikel 15 van richtlijn 2013/33. Zij betogen dat dit besloten ligt in het arrest Cimade en beroepen zich op overweging 8 van de richtlijn. Evenzo voeren verzoekers aan dat vertragingen als gevolg van procedures voor rechterlijke toetsing, zoals vermeld in de vijfde vraag, niet aan de verzoeker te wijten zijn in de zin van artikel 15 van richtlijn 2013/33, omdat een verzoeker om rechterlijke toetsing een recht op toegang tot de rechter uitoefent. Volgens de gedaagden van de staat kunnen dergelijke vertragingen worden toegerekend aan de verzoeker.
- 10 Ten aanzien van de vraag of rekening kan worden gehouden met een instrument van EU-recht dat in een lidstaat niet van toepassing is, voor de uitlegging van een instrument van EU-recht dat wel van toepassing is, stellen verzoekers dat met een herschikte richtlijn die niet van toepassing is, rekening kan worden gehouden voor zover deze declaratoir of codificerend is. De gedaagden van de staat stellen dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, en dat het feit dat Ierland niet heeft gekozen voor richtlijn 2013/32 niet relevant is, omdat richtlijnen maatregelen op Europees niveau zijn en niet in verschillende lidstaten verschillend kunnen worden uitgelegd.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 11 Allereerst is de verwijzende rechter van oordeel dat, indien richtlijn 2013/33 verzoekers niet het recht geeft te werken, zij zich niet op het Handvest kunnen beroepen, omdat Ierland geen EU-wetgeving ten uitvoer legt bij de beoordeling van hun aanvragen voor toegang tot de arbeidsmarkt, en het Handvest daarom niet van toepassing is. Zelfs als dit van toepassing zou zijn, kent artikel 15 van het Handvest geen rechten toe aan onderdanen van derde landen. De onderhavige zaak komt dus neer op de vraag of de richtlijn een dergelijk recht toekent aan deze verzoekers.
- 12 Wat de eerste vraag betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat indien een instrument dat niet van toepassing is, in bepaalde omstandigheden relevant is voor de uitlegging van een toepasselijk instrument, het ook relevant moet zijn voor de

uitlegging van het nationale recht dat het toepasselijke instrument ten uitvoer legt. Naar zijn oordeel is het, voor zover een richtlijn alleen een licht kan werpen op de bedoeling van de Europese wetgever, niet van belang of een afzonderlijk land al dan niet heeft gekozen voor een specifieke richtlijn. De relevantie van deze vraag is dat deze de verwijzende rechter in staat stelt om te weten of hij bij de uitlegging van richtlijn 2013/33 al dan niet rekening kan houden met richtlijn 2013/32, die niet van toepassing is op Ierland. Als de rechter dit kan doen, zou dat een zekere mate van ondersteuning bieden aan het argument van de respondenten van de staat.

- 13 Wat de tweede vraag betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat de bepalingen van artikel 15 van richtlijn 2013/33 berusten op de veronderstelling dat de bevoegde autoriteit enige vertraging heeft opgelopen door niet binnen negen maanden een besluit te nemen. Dit veronderstelt dat de bevoegde autoriteit in staat is een dergelijk besluit te nemen. In de context van het Dublin-systeem kan dit tot de feitelijke overdracht van de verzoeker niet gelden. Daarnaast mag volgens de verwijzende rechter de uit het arrest Cimade voortvloeiende rechtsleer niet onrechtmatig worden uitgebreid, gezien de „pullfactor” van het toekennen van rechten, en dus a fortiori van toegang tot de arbeidsmarkt voor personen voor wie het verzoeken om bescherming de enige basis is voor hun aanwezigheid op het grondgebied van de Unie. Volgens de verwijzende rechter is er bovendien sprake van aanzienlijk rechtsmisbruik in de context van het Dublin-systeem, aangezien personen ten aanzien van wie een Dublin-overdrachtsbesluit wordt genomen per definitie, tenminste tot op zekere hoogte, misbruik hebben gemaakt van de door het gemeenschappelijke Europese asielstelsel beoogde procedure. De relevantie van deze vraag is dat indien artikel 15 op deze verzoekers niet van toepassing is, hun zaak mislukt.
- 14 Wat de derde vraag betreft, is het door de verwijzende rechter voorgestelde antwoord dat een verzoeker die nalaat een asielverzoek in te dienen in de eerste lidstaat op het grondgebied waarvan hij zich bevindt, en die vervolgens deze lidstaat verlaat en in een andere lidstaat asiel aanvraagt, volledig verantwoordelijk is voor de noodzaak om gebruik te maken van de procedures van het Dublin-systeem, en dat een lidstaat daarom gerechtigd is een algemene bepaling vast te stellen die de daaruit voortvloeiende vertraging aan de verzoeker wijt. Dit doet in het algemeen geen afbreuk aan het arrest Cimade, omdat het begrip „aan de verzoeker te wijten vertraging” geen algemeen punt is in richtlijn 2013/33, maar alleen van toepassing is in de context van artikel 9, lid 1 (bewaring), en artikel 15, lid 1. De relevantie van deze vraag voor de procedure is dat indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, de aanvraag van verzoekers wordt afgewezen.
- 15 Wat de vierde vraag betreft, is het door de verwijzende rechter voorgestelde antwoord dat dergelijke vertragingen in een dergelijke situatie aan de verzoeker moeten kunnen worden geweten, omdat de vertraging in kwestie wordt veroorzaakt doordat hij nalaat bescherming te zoeken in de eerste lidstaat en vrijwillig doorreist naar een andere lidstaat alwaar hij een verzoek indient, wat in strijd is met het door de normale en ordelijke toepassing van het EU-recht



beoogde systeem. De relevantie van deze vraag is dat indien de vraag bevestigend wordt beantwoord, de aanvraag van verzoekers wordt afgewezen.

- 16 Wat de vijfde vraag betreft, is het door de verwijzende rechter voorgestelde antwoord dat het instellen van een procedure voor rechterlijke toetsing weliswaar rechtmatig is, maar toch een vrijwillige handeling van een verzoeker is, en dat eventuele daaruit voortvloeiende vertraging daarom aan de verzoeker kan worden geweten. Dat geldt des te meer wanneer de rechterlijke toetsing mogelijk onrechtmatig of ongegrond is. De relevantie van deze vraag is dat indien de vraag bevestigend wordt beantwoord, de aanvraag van verzoekers wordt afgewezen. Als het antwoord is dat de vertraging als gevolg van een procedure voor rechterlijke toetsing alleen aan de verzoeker te wijten is indien de procedure ongegrond of onrechtmatig is, wordt het hoofdgeding opgeschort totdat die vraag kan worden behandeld in de eerste reeks door elke verzoeker ingestelde procedures voor rechterlijke toetsing.

### **Verzoek om een versnelde procedure**

- 17 De verwijzende rechter verzoekt om de verwijzing te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. In dit verband verwijst hij naar de beschikkingen van de president van het Hof van 17 april 2008 in zaak C-127/08, ██████████ en van 9 september 2011 in zaak C-256/11, ██████████ Volgens de verwijzende rechter verkeren verzoekers, en anderen die soortgelijke procedures bij de High Court hebben ingesteld, momenteel in onzekerheid over hun recht op toegang tot de arbeidsmarkt. Een antwoord van het Hof van Justitie binnen een zeer korte termijn zou dan ook een einde kunnen maken aan deze onzekerheid.