

Zaak C-504/21

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:

17 augustus 2021

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Stade (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 augustus 2021

Verzoekende partijen:

Verzoekster 1

Verzoeker 2

Verzoeker 3

Verzoeker 4

Verzoeker 5

Verwerende partij:

Bundesrepublik Deutschland

Voorwerp van het hoofdgeding

Verordening (EU) nr. 604/2013 – Vaststelling van 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 – Overnameverzoek – Afwijzend antwoord – Rechtsmiddelen van de betrokken personen

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 AEUV

Prejudiciële vragen

a. Toegang tot de rechter

1. Moet artikel 27 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 (Dublin III-verordening), al dan niet gelezen in samenhang met artikel 47 en artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, edoch in het licht van het bepaalde in richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, aldus worden uitgelegd dat de aangezochte lidstaat verplicht is om aan de verzoekers – onder wie ook kinderen – die in de verzoekende lidstaat verblijven en een overdracht op grond van artikel 8, 9 of 10 van de Dublin III-verordening wensen, of aan hun in de aangezochte lidstaat verblijvende gezinsleden als bedoeld in artikel 8, 9 of 10 van de Dublin III-verordening, tegen de afwijzing van het overnameverzoek een doeltreffende voorziening in rechte te bieden bij een gerecht op zijn grondgebied?

2. Indien vraag a.1 ontkennend wordt beantwoord:

Kan in dat geval het onder a.1. bedoelde recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij gebreke van een toereikende regeling in de Dublin III-verordening rechtstreeks worden gegrond op artikel 47 van het Handvest, in voorkomend geval gelezen in samenhang met de artikelen 7, 9 en 33 van het Handvest (zie arresten van 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punten 51 en 52, en 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punt 58)?

3. Indien vraag a.1. of a.2. bevestigend wordt beantwoord:

Moet artikel 47 van het Handvest, al dan niet gelezen in samenhang met het beginsel van loyale samenwerking (zie arrest van 13 november 2018, X en X, C-47/17 en C-48/17, EU:C:2018:900), aldus worden uitgelegd dat de aangezochte lidstaat verplicht is om de verzoekende lidstaat in kennis te stellen van een door de verzoekers tegen de afwijzing van het overnameverzoek ingesteld rechtsmiddel en dat de verzoekende lidstaat verplicht is om in de zaak niet te beslissen op het asiolverzoek van verzoekers totdat die beroepsprocedure een negatieve uitkomst heeft?

4. Indien vraag a.1. of a.2. bevestigend wordt beantwoord:

Moet artikel 47 van het Handvest, in voorkomend geval met inachtneming van de in overweging 5 van de Dublin III-verordening tot uitdrukking gebrachte belangen, aldus worden uitgelegd dat het de gerechten van de aangezochte lidstaat verplicht, om in een situatie zoals hier aan de orde, te voorzien in rechtsbescherming in de vorm van een spoedprocedure? Zijn de gerechten van de aangezochte lidstaat bij het nemen van een beslissing op een rechtsmiddel aan termijnen gebonden?

b. Overgang van verantwoordelijkheid

1. Heeft artikel 21, lid 1, derde alinea, van de Dublin III-verordening juncto artikel 5, lid 2, verordening (EG) nr. 1560/2003 zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 118/2014 (uitvoeringsverordening) – in beginsel – een onherroepelijke overgang van verantwoordelijkheid op de verzoekende lidstaat tot gevolg, indien de aangezochte lidstaat zowel het oorspronkelijke verzoek van de verzoekende lidstaat alsook het opvolgende verzoek tot heronderzoek binnen de daarvoor stelde termijn afwijst (zie arrest van 13 november 2018, X en X, C-47/17 en C-48/17, EU:C:2018:900, punt 80)?

2. Indien vraag b.1. bevestigend wordt beantwoord:

Geldt dit ook indien de afwijzende beslissingen van de aangezochte lidstaat in strijd zijn met het recht?

3. Indien vraag b.2. ontkennend wordt beantwoord:

Kan de asielzoeker in de verzoekende lidstaat zich er tegenover de aangezochte lidstaat op beroepen dat de overgang van verantwoordelijkheid onrechtmatig is wegens schending van verantwoordelijkheidscriteria die betrekking hebben op de eenheid van het gezin (artikelen 8-11 en 16, en artikel 17, lid 2, van de Dublin III-verordening)?

c. Volgend verzoek

1. Moeten artikel 7, lid 2, en artikel 20, lid 1, van de Dublin III-verordening aldus worden uitgelegd, dat zij zich niet verzetten tegen de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk III en die inzake de uitvoering van een overnameprocedure overeenkomstig hoofdstuk VI, deel II, van de Dublin III-verordening, in situaties waarin verzoekers reeds een asielverzoek in de verzoekende lidstaat hebben ingediend en dit verzoek oorspronkelijk door deze lidstaat op grond van artikel 33, lid 2, onder c), juncto artikel 28 van richtlijn 2013/32/EU niet-ontvankelijk is verklaard, maar intussen – bijvoorbeeld als gevolg van

de feitelijke uitvoering van de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016 (zie EN P-000604/2021, Answer given by Ms Johansson on behalf of the European Commission van 6 juni 2021), in de verzoekende lidstaat een ontvankelijke procedure over een volgend verzoek wordt gevoerd?

2. Indien het antwoord op vraag c.1. ontkennend luidt:

Moeten artikel 7, lid 2, en artikel 20, lid 1, van de Dublin III-verordening in de situatie als beschreven onder c.1. aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk III en die inzake de uitvoering van een overnameprocedure overeenkomstig hoofdstuk VI, deel II, van de Dublin III-verordening in situaties waarin de verantwoordelijkheidscriteria betrekking hebben op de eenheid van het gezin (artikelen 8-11 en artikel 16 van de Dublin III-verordening)?

3. Is artikel 17, lid 2, van de Dublin III-verordening nog van toepassing indien verzoekers reeds een asielerzoek in de verzoekende lidstaat hebben ingediend en dit oorspronkelijk door de verzoekende lidstaat op grond van artikel 33, lid 2, onder c), juncto artikel 38 van richtlijn 2013/32/EU niet-ontvankelijk is verklaard, maar intussen – bijvoorbeeld als gevolg van de feitelijke uitvoering van de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016 (zie EN P-000604/2021, Answer given by Ms Johansson on behalf of the European Commission, 6 juni 2021), in de verzoekende lidstaat een ontvankelijke procedure over een volgend verzoek wordt gevoerd?

4. Indien vraag c.3. bevestigend wordt beantwoord:

Verschaft artikel 17, lid 2, van de Dublin III-verordening asielerzoekers een – in de aangezochte lidstaat – in rechte afdwingbaar subjectief recht? Hebben de nationale autoriteiten bij de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheid ten aanzien van dit recht unierechtelijke voorschriften in acht te nemen – bijvoorbeeld de eerbiediging van het belang van de eenheid van het gezin of van het kind – of is het slechts een zaak van nationaal recht?

- d. Subjectieve rechten van het gezinslid dat in de aangezochte lidstaat verblijft

Heeft ook het gezinslid dat reeds in de aangezochte lidstaat verblijft, een in rechte afdwingbaar recht op eerbiediging van de artikelen 8 e.v. van de Dublin III-verordening en de daarop aansluitende bepalingen inzake overname (artikel 18 en de artikelen 29 e.v. van de Dublin III-verordening, al dan niet in samenhang met overwegingen 13, 14 en 15 van de Dublin III-verordening juncto artikel 47 van het Handvest), respectievelijk van artikel 17, lid 2, van de Dublin III-verordening?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in het bijzonder de artikelen 7, 9, 33, 47 en 51

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 (herschikking) (PB 2013, L 180, blz. 31), in het bijzonder de artikelen 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 18, 20, 21, 27, 29, 30, 31, 32 en 33

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60), in het bijzonder de artikelen 33 en 38

Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad 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 222, blz. 3), zoals gewijzigd door uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 (PB 2014, L 39, blz. 1), in het bijzonder artikel 5

Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 betreffende het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz.12)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Verwaltungsgerichtsordnung (Duitse wet bestuursrecht; hierna: „VwGO”) zoals gepubliceerd op 19 maart 1991 (BGBl. I, blz. 686) en laatstelijk gewijzigd bij artikel 3a van de wet van 16 juli 2021 (BGBl. I, blz. 3026), in het bijzonder § 123

Asylgesetz (Duitse asielwet) zoals gepubliceerd op 2 september 2008 (BGBl. I, blz.1798) en laatstelijk gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 9 juli 2021 (BGBl. I, blz. 2467), in het bijzonder § 80

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekers hebben de Syrische nationaliteit. Verzoekers 1 en 5 zijn met elkaar gehuwd. Verzoekers 2, 3 en 4 zijn de minderjarige kinderen van het echtpaar.
- 2 Verzoeker 5 is op 20 oktober 2015 de Bondsrepubliek Duitsland binnengekomen, waar hem op 11 oktober 2016 de subsidiaire beschermingsstatus is verleend.

- 3 Verzoekers 1, 2, 3 en 4 hebben langere tijd in Libanon verbleven. Op 4 juni 2019 zijn zij via Turkije de Helleense Republiek (het eiland Kos) binnengekomen. Aldaar hebben zij op 26 februari 2020 een asielverzoek ingediend. Dit verzoek is op grond van artikel 38, lid 1, van richtlijn 2013/32 niet-ontvankelijk verklaard. Op 8 februari 2021 hebben verzoekers 1, 2, 3 en 4 een nieuw asielverzoek ingediend, dat door de Griekse autoriteiten klaarblijkelijk wordt behandeld als een ontvankelijk volgend verzoek.
- 4 Op 6 mei 2021 heeft de Helleense Republiek overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 604/2013 verweerster om overname van verzoekers 1, 2, 3 en 4 verzocht. Verweerster heeft dit verzoek bij schrijven van 12 mei 2021 afgewezen, op de grond dat een beslissing over het eerste asielverzoek van verzoekers 1, 2, 3 en 4 reeds was genomen voordat het volgend verzoek was gedaan.
- 5 Bij schrijven van 18 mei 2021 heeft de Helleense Republiek om een heronderzoek van haar verzoek gevraagd. Zij heeft aangevoerd dat richtlijn 2011/95 noch het Griekse recht een onderscheid maken tussen een eerste verzoek en een volgend verzoek. De Dublin-regels zijn volgens haar nog steeds van toepassing. Verweerster moet derhalve verzoekers 1, 2, 3 en 4 overnemen overeenkomstig artikel 9 respectievelijk artikel 17, lid 2, van verordening nr. 604/2013.
- 6 Verweerster heeft het overnameverzoek van de Helleense Republiek bij schrijven van 20 mei 2021 opnieuw afgewezen.
- 7 Verzoekers hebben op 7 juli 2021 bij de verwijzende rechter een spoedverzoek ingediend.

Wezenlijke argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Verzoekers eisen dat verweerster het verzoek om overname van de Helleense Republiek inwilligt en zich verantwoordelijk verklaart voor het asielverzoek van verzoekers 1, 2, 3 en 4. Zij menen dat op grond van effectieve rechtsbescherming (artikel 47 GHV) een snelle beslissing geboden is.
- 9 Verweerster beroept zich erop dat een eerste asielverzoek van verzoekers 1, 2, 3 en 4 reeds in Griekenland is afgewezen. Een gezinshereniging overeenkomstig verordening nr. 604/2013 is derhalve niet aan de orde. Volgens verweerster missen de relevante bepalingen blijkens hun bewoordingen toepassing nadat eenmaal een eerste procedure is afgesloten.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

Ontvankelijkheid van het rechtsmiddel

- 10 De verwijzende rechter gaat ervan uit dat het door verzoekers tegen de afwijzende antwoorden van verweerster ingestelde rechtsmiddel niet-ontvankelijk is.

- 11 Verordening nr. 604/2013 voorziet uitdrukkelijk slechts in een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit (artikel 27). Het was de Uniewetgever zonder meer bekend dat de vraag of de humanitaire clausule kan worden toegepast op verzoeken van een asielverzoeker, niet geregeld is (zie het verslag van de Commissie van 6 juni 2007 over de evaluatie van het Dublinsysteem, COM (2007) 299 definitief, § 2.3.1, onder „uniforme toepassing”).
- 12 Het is juist dat verordening nr. 604/2013 aan een persoon die om internationale bescherming heeft verzocht, het recht kan verlenen zich in de gerechtelijke procedure te beroepen op eerbiediging van de bepalingen van de verordening [zie in deze zin arresten van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 62), en 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017: 805, punt 44)].
- 13 De verwijzende rechter is evenwel van mening dat een dergelijk recht in ieder geval in situaties zoals aan de orde in het hoofdgeding, op grond van verordening nr. 604/2013 niet bestaat.
- 14 De met het rechtsmiddel in feite beoogde gezinshereniging is materieel niet in verordening nr. 604/2013, maar in richtlijn 2003/86 geregeld. De richtlijn verplicht lidstaten te voorzien in adequate voorzieningen in rechte (artikel 18). De waarborging van effectieve rechterlijke bescherming van de belangen van het kind en het gezinsleven, is hiermee verzekerd.
- 15 Een andere uitkomst zou ook niet verenigbaar zijn met de doelstelling van verordening nr. 604/2013 om „snel [te kunnen vaststellen] welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen” (overweging 5).

Spoedeisendheid

- 16 De rechtsvragen, die onderwerp zijn van de prejudiciële verwijzing, worden in de lidstaten niet eenduidig beantwoord (zie bijvoorbeeld [The Migration Law Clinic of the VU Amsterdam, An Individual Legal Remedy against the Refusal of a Take Charge Request under the Dublin III Regulation, september 2020](#), hoofdstuk 6, en aldaar aangehaalde bronnen), temeer daar zij gewoonlijk worden beslist in spoedprocedures waarbij tegen de uitspraken geen beroep openstaat.
- 17 Alleen al in de Bondsrepubliek Duitsland kunnen de vragen betrekking hebben op een grote hoeveelheid aan gevallen [Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2020 und das erste Quartal 2021 – Schwerpunktfragen zu Dublin-Verfahren, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/30849 (Aanvullende informatie over de asielstatistieken voor het jaar 2020 en het eerste kwartaal 2021 – kernvragen met betrekking tot Dublin-procedures, Deutscher Bundestag, document 19/30849)].

- 18 Teneinde de uniforme uitlegging en toepassing en het effet utile van het Unierecht te waarborgen, is mitsdien een beslissing van het Hof vereist, in het bijzonder met het oog op het fundamenteel belang van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor de rechtsorde van de Unie, alsmede het fundamenteel belang van verordening nr. 604/2013 voor het functioneren van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.
- 19 Aangezien het niet ondenkbaar is dat wanneer de gebruikelijke beslistermijn wordt gehanteerd, het hoofdgeding voor de uitspraak wordt afgedaan, bijvoorbeeld vanwege een tussentijds besluit van de Griekse autoriteiten over de asielverzoeken van verzoekers 1, 2, 3 en 4, of vanwege een illegale secundaire migratie, is het van belang dat het Hof op korte termijn uitspraak doet.
- 20 Verzoekers 1, 2, 3 en 4 leven op dit moment onder precare levensomstandigheden in een vluchtelingenkamp op het eiland Kos. Naar Grieks recht is hun verblijf beperkt tot dit eiland.