

Zaak C-228/21

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:

8 april 2021

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

29 maart 2021

Verzoekster tot cassatie:

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione – Unità Dublino

Verweerder in cassatie:

CZA

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Door het Ministero dell'Interno (ministerie van Binnenlandse Zaken) ingediend cassatieberoep tegen de beslissing van de Tribunale di Catanzaro waarbij het besluit tot overdracht van CZA naar Slovenië nietig werd verklaard wegens niet-nakoming van de in artikel 4 van verordening (EU) nr. 604/2013 vastgestelde informatieplicht.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU betreft de uitlegging 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, en met name de informatieplicht van artikel 4 van die verordening.

Prejudiciële vragen

1) Moet artikel 4 van verordening (EU) nr. 604/2013 aldus worden uitgelegd dat in het kader van een krachtens artikel 27 van die verordening ingesteld rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit dat overeenkomstig het mechanisme van artikel 26 van die verordening en op basis van de terugnameverplichting van artikel 18, lid 1, onder b), daarvan door een lidstaat is vastgesteld, als enige grief kan worden aangevoerd dat de staat die het overdrachtsbesluit heeft vastgesteld, heeft nagelaten de in artikel 4, lid 2, van de verordening bedoelde informatiebrochure te verstrekken?

2) Moet artikel 27 van de verordening, gelezen in samenhang met de overwegingen 18 en 19 en artikel 4 daarvan, aldus worden uitgelegd dat het daadwerkelijke rechtsmiddel, indien wordt vastgesteld dat de in artikel 4 neergelegde verplichtingen niet zijn nagekomen, vereist dat de rechter het overdrachtsbesluit nietig verklaart?

3) Indien vraag 2) ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 27 van de verordening, gelezen in samenhang met de overwegingen 18 en 19 en artikel 4 daarvan, dan aldus worden uitgelegd dat het daadwerkelijke rechtsmiddel, indien wordt vastgesteld dat de in artikel 4 neergelegde verplichtingen niet zijn nagekomen, vereist dat de rechter de relevantie van die niet-nakoming beoordeelt in het licht van de door de verzoeker aangevoerde omstandigheden, en het hem is toegestaan het overdrachtsbesluit te bevestigen in alle gevallen waarin er geen redenen blijken te zijn om een overdrachtsbesluit met een andere inhoud vast te stellen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EU) nr. 604/2013, overwegingen 18 en 19, de artikelen 4, 18 en 27

Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 25/2008 van 28 januari 2008 dat is vastgesteld ter uitvoering van richtlijn 2005/85/EG, die is ingetrokken en vervangen door richtlijn 2013/32/EU houdende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus, artikel 3.

Dit artikel, in de geactualiseerde versie na de wijzigingen die zijn doorgevoerd bij decreto legislativo nr. 142 van 18 augustus 2015 en decreto-legge (voorlopig

wetsbesluit) nr. 13 van 17 februari 2017, dat met wijzigingen is omgezet in wet nr. 46 van 13 april 2017, luidt als volgt:

„[...]”

3. De autoriteit die belast is met de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming op grond van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 is de Dublinseenheid, die ressorteert onder de afdeling Burgerlijke Vrijheden en Immigratie.

3-bis. Tegen door de in lid 3 genoemde autoriteit vastgestelde overdrachtsbesluiten kan beroep worden ingesteld bij rechtbanken met een gespecialiseerde afdeling inzake immigratie, internationale bescherming en het vrije verkeer van burgers van de Europese Unie [...].

3-ter. Het beroep wordt, op straffe van niet-ontvankelijkheid, binnen dertig dagen na de kennisgeving van het overdrachtsbesluit ingesteld.

3-quater. Op verzoek van een van de partijen kan de uitvoerbaarheid van de bestreden maatregel, wanneer daarvoor ernstige en onderbouwde redenen bestaan, bij een met redenen omklede beslissing worden opgeschort nadat zo nodig summiere informatie is verzameld. De beslissing wordt vastgesteld binnen vijf dagen na indiening van het verzoek tot schorsing en zonder de in lid 3 genoemde autoriteit vooraf op te roepen. Het verzoek tot schorsing wordt op straffe van niet-ontvankelijkheid samen met het inleidende verzoekschrift ingediend. De griffie zorgt voor de kennisgeving van de beslissing waarbij de schorsing van de bestreden maatregel is toegestaan of geweigerd. Binnen vijf dagen na de kennisgeving kunnen de partijen een conclusie van verweer indienen. Binnen vijf dagen na het verstrijken van de in de vorige zin bedoelde termijn kan een conclusie van repliek worden ingediend. Indien de in de vijfde en de zesde volzin van dit lid bedoelde conclusies worden ingediend, stelt de rechter binnen de daarop volgende termijn van vijf dagen een nieuwe beslissing vast waarbij de vastgestelde maatregelen worden bevestigd, gewijzigd of ingetrokken. De op grond van dit lid vastgestelde beslissing is niet voor beroep vatbaar.

3-quinquies. Van het beroep wordt kennis gegeven aan de autoriteit die de maatregel heeft vastgesteld [...].

3-septies. [...] De procedure wordt bij niet voor hoger beroep vatbare beslissing binnen zestig dagen na inleiding van het beroep afgerond. De termijn voor instelling van beroep in cassatie bedraagt dertig dagen en vangt aan op de datum van kennisgeving van de beslissing [...].

3-octies. Indien samen met het in de vorige leden genoemde beroep een verzoek tot opschorting van de gevolgen van het overdrachtsbesluit is ingediend, wordt de overdracht automatisch opgeschort en vangt de in artikel 29 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013

genoemde termijn voor de overdracht van de verzoeker aan op de datum van kennisgeving van de beslissing waarbij het verzoek tot opschorting is afgewezen of, indien dit verzoek is toegewezen, op de datum van de beslissing waarbij het beroep is verworpen.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 CZA heeft in Italië een verzoek om internationale bescherming ingediend. De Dublinseenheid, de bevoegde Italiaanse autoriteit in de zin van artikel 35 van verordening (EU) nr. 604/2013 (hierna: „verordening” of „Dublin III-verordening”), heeft tegen CZA een besluit tot overdracht naar Slovenië vastgesteld, het land waar hij eerder een verzoek om internationale bescherming had ingediend. Na verificaties heeft Italië overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder b), van de verordening een terugnameverzoek aan Slovenië gezonden, dat op 16 april 2018 is aanvaard.
- 2 Tegen het overdrachtsbesluit is beroep ingesteld bij de Tribunale di Catanzaro (rechter van eerste aanleg van Catanzaro, Italië) wegens niet-nakoming van de in artikel 4 van de verordening vastgestelde informatieplicht.
- 3 De Tribunale heeft vastgesteld dat de overheidsdienst niet had aangetoond dat zij de in artikel 4 genoemde brochure had overhandigd, en daarnaast geoordeeld dat de overlegging van het verslag van het persoonlijke onderhoud, dat was opgesteld op basis van artikel 5 van de verordening, en de overhandiging van een andere brochure bij de formalisering van het verzoek om internationale bescherming in Italië, niet volstonden.
- 4 Volgens de Tribunale heeft de niet-nakoming van de in artikel 4 van de verordening vastgestelde informatieplicht tot gevolg dat het overdrachtsverzoek ongeldig is.
- 5 Tegen deze beslissing heeft het Ministero dell’Interno (waaronder de voor overdrachtsbesluiten verantwoordelijke Dublinseenheid ressorteert) cassatieberoep ingesteld bij de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië). CZA verzoekt de Corte suprema di cassazione het beroep van het Ministero dell’Interno te verwerpen.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 6 Volgens het Ministero dell’Interno heeft het gerecht van eerste aanleg artikel 4 van de verordening onjuist toegepast, omdat de overheidsdienst in casu, ook indien de brochure niet was overhandigd, met een correcte toepassing van de in de verordening vastgestelde criteria geen ander besluit had kunnen nemen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 7 De Corte suprema di cassazione, de verwijzende rechter, merkt om te beginnen op dat de overheidsdienst in de zaak die in het hoofdgeding aan de orde is daadwerkelijk een informatief persoonlijk onderhoud in de zin van artikel 5 van de verordening heeft gevoerd. Bij de verwijzende rechter bestaat derhalve uitsluitend onenigheid over het belang dat in het kader van de terugnameprocedure van artikel 18, lid 1, onder b), van de verordening moet worden toegekend aan het feit dat de in artikel 4 van de verordening genoemde brochure niet aan CZA is verstrekt.
- 8 In de nationale rechtspraak zijn twee opvattingen ontstaan over de uitlegging van artikel 4 van de verordening, met name over het belang en de gevolgen van schending daarvan.
- 9 Volgens een eerste opvatting heeft deze bepaling een essentieel karakter en is zij dwingend van toepassing op elk geval waarin een procedure wordt ingeleid om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig de Dublin III-verordening. De niet-inachtneming van dit artikel leidt onherroepelijk tot onrechtmatigheid van het overdrachtsbesluit dat, indien de betrokkene daartegen beroep instelt wegens niet-nakoming van de op de staat rustende informatieplicht, om deze reden nietig moet worden verklaard. Volgens deze opvatting is het feit dat de asielzoeker geen specifieke aantasting van zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en zijn recht van verweer aanvoert of bewijst, niet relevant voor de nietigheid van het overdrachtsbesluit.
- 10 Volgens een tweede opvatting kan de niet-nakoming van artikel 4 van de verordening niet worden aangevoerd om beroep in te stellen tegen een overdrachtsbesluit met het oog op een terugname als bedoeld in artikel 18 van de verordening, aangezien de asielzoeker uitsluitend kan aanvoeren dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen in de aangewezen lidstaat systeemfouten bevatten als bedoeld in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de verordening. Volgens deze tweede opvatting kan de rechter het overdrachtsbesluit na een reeds door een lidstaat aanvaarde terugname hoe dan ook niet nietig verklaren op grond van zuiver formele schendingen, zoals het niet overhandigen van de in artikel 4 genoemde brochure.
- 11 De Corte suprema di cassazione vraagt zich af op deze opvattingen in overeenstemming zijn met de Dublin III-verordening, mede in het licht van het arrest van het Hof van Justitie van 26 juli 2017, Mengesteab, C-670/2016, punten 93 en 95.
- 12 Gezien het daadwerkelijke karakter van het rechtsmiddel, maar ook de specifieke rol die in de Dublin III-verordening wordt toebedeeld aan de eerste lidstaat waar een verzoek om internationale bescherming wordt ingediend, vraagt de Corte suprema di cassazione zich af of in de omstandigheden die in het hoofdgeding aan

de orde zijn, en meer in het bijzonder in geval van beroep tegen een overdrachtsbesluit op grond van artikel 26 en artikel 18, lid 1, onder b), artikel 4 van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat de niet-nakoming van de daarin vastgestelde informatieplicht uitsluitend kan worden aangevoerd indien de asielzoeker aangeeft welke informatie hij aan de overheidsdienst zou hebben verstrekt om haar in staat te stellen de in de verordening vastgestelde bevoegdheidscriteria correct toe te passen, en tevens aangeeft op welke wijze deze informatie bepalend zou zijn geweest voor de vaststelling van een overdrachtsbesluit met een andere inhoud of de overheidsdienst ertoe zouden hebben gebracht dit besluit niet vast te stellen.

- 13 De verwijzende rechter vraagt zich met name af of de eerste opvatting, volgens welke het volstaat een louter formeel gebrek van de procedure aan te voeren om een in artikel 18, lid 1, onder b), bedoeld overdrachtsbesluit nietig te verklaren, in overeenstemming is met de verordening. Hij vreest namelijk dat daardoor de bevoegdheid van de lidstaat waar het verzoek om bescherming voor het eerst is ingediend indirect kan worden betwist op andere gronden dan de juiste toepassing van de in de verordening vastgestelde criteria.
- 14 De verwijzende rechter merkt daarnaast op dat de verordening geen aanwijzingen geeft over de gevolgen die niet-nakoming van artikel 4 heeft voor het overdrachtsbesluit, en dat artikel 27 van de verordening geen aanwijzingen geeft over wat in dit geval onder een daadwerkelijk rechtsmiddel moet worden verstaan.
- 15 In het bijzonder betwijfelt de Corte suprema di cassazione of de eerste hierboven beschreven opvatting, volgens welke de rechter, indien hij vaststelt dat artikel 4 van de verordening niet is nageleefd, genoodzaakt is het administratieve overdrachtsbesluit nietig te verklaren, in overeenstemming is met het doel van de verordening, te weten dat snel en correct wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is, met inachtneming van de grondrechten van de asielzoeker, en dat tegelijkertijd secundaire bewegingen, dat wil zeggen de verplaatsing van migranten van de lidstaat van aankomst naar een andere lidstaat, worden ontmoedigd.
- 16 Met deze oplossing kan de verantwoordelijke lidstaat niet tijdig worden bepaald, en wordt de staat die het overdrachtsbesluit vaststelt, blootgesteld aan het gevaar dat de uiterste termijnen voor de uitvoering van het overdrachtsbesluit verstrijken. Een uitlegging volgens welke de asielzoeker de relevante omstandigheden moet aanvoeren die tot een ander besluit kunnen leiden, waarborgt daarentegen de doeltreffendheid van het rechtsmiddel waarin de verordening voorziet, en zorgt er tegelijkertijd voor dat de in de verordening geregelde procedures voor de bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, binnen de termijnen en doeltreffend verlopen.