

201905553/1/V3.

Datum uitspraak: 19 mei 2021

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

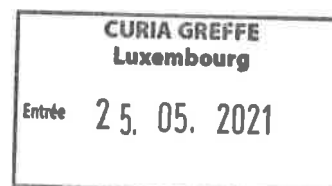
de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam,
van 16 juli 2019 in zaak nr. NL19.15259 in het geding tussen:

F. (hierna: de vreemdeling)

en

de staatssecretaris.



Procesverloop

Bij besluit van 1 juli 2019 is de vreemdeling in vreemdelingenbewaring gesteld.

Bij uitspraak van 16 juli 2019 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, de opheffing van de maatregel van bewaring met ingang van die dag bevolen en de vreemdeling schadevergoeding toegekend.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. R.J. Portegies, advocaat te Amsterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 maart 2020, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. F.S. Schoot, is verschenen. De vreemdeling en zijn gemachtigde zijn met bericht van verhindering, niet verschenen.

De Afdeling heeft partijen medegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht is heropend. Daarbij is medegedeeld dat de Afdeling voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vraag. Aan partijen is de vraag in concept voorgelegd.

De staatssecretaris heeft hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. In deze verwijzingsuitspraak vraagt de Afdeling het Hof van Justitie verduidelijking over de toepassing van de Dublinverordening (nr. 604/2013; PB 2013 L 180) in de situatie dat tussen twee lidstaten reeds een claimakkoord bestaat, de vreemdeling voorafgaand aan de overdracht tussen deze twee lidstaten onderduikt en vervolgens in een derde lidstaat opnieuw een verzoek om internationale bescherming indient. Deel VI van de Dublinverordening regelt de uitvoering van overdrachten tussen twee lidstaten, maar lijkt niet te zijn toegesneden op situaties waarin meer dan twee lidstaten zijn betrokken doordat de vreemdeling achtereenvolgens in meerdere lidstaten een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening voorziet in de mogelijkheid om bij onderduiken de overdrachtstermijn tot achttien maanden te verlengen. Deze bepaling lijkt echter onvoldoende bescherming tegen 'forumshopping' te bieden in de situaties waarbij de verantwoordelijke lidstaat niet tijdig van het onderduiken in kennis is gesteld of de vreemdeling al een keer eerder is ondergedoken.

1.1. Om te voorkomen dat de overdrachtstermijn, bedoeld in artikel 29, eerste en tweede lid, van de Dublinverordening, verstrijkt en de

verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming naar een andere lidstaat verschuift doordat een vreemdeling keer op keer onderduikt, passen verscheidene lidstaten in de praktijk een methode toe om overdrachtstermijnen te berekenen die bekend staat als de 'chain rule'. Volgens de 'chain rule' gaat de overdrachtstermijn opnieuw lopen in gevallen waarin de vreemdeling voorafgaand aan de overdracht onderduikt en voor afloop van die termijn een nieuw verzoek om internationale bescherming indient in een derde lidstaat. De 'chain rule' is bedacht door het Dublin Contact Committee, een groep door de lidstaten aangewezen nationale deskundigen die de Commissie adviseert bij de uitoefening van haar bevoegdheden onder de Dublinverordening en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen.¹ Omdat de 'chain rule' (nog) geen juridische status heeft, maar wel al in de statenpraktijk wordt toegepast, komt in deze verwijzingsuitspraak de vraag aan de orde of de Dublinverordening aan de toepassing van deze regel in de weg staat. Onder 'verzoekende lidstaat' wordt in deze uitspraak de eerstverzoekende lidstaat verstaan, dat is Nederland. Duitsland wordt als 'derde lidstaat' aangemerkt.

1.2. Naast deze verwijzingsuitspraak gaan twee andere verwijzingsuitspraken van de Afdeling van vandaag eveneens over de 'chain rule' en/of de omvang van het beroep tegen een overdrachtsbesluit, te weten ECLI:NL:RVS:2021:983, en ECLI:NL:RVS:2021:985, die tegelijk met deze zaak naar het Hof worden verwezen.

1.3. Hierna worden eerst de feiten van deze procedure weergegeven. Daarna volgt een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving. Ten slotte volgen de redenen om prejudiciële vragen te stellen.

De feiten

Het verloop van de terugnameprocedure

2. De vreemdeling komt uit Gambia en heeft op 24 november 2017 in Nederland om internationale bescherming verzocht. Aangezien de vreemdeling eerder een verzoek om internationale bescherming in Italië had ingediend, heeft Nederland Italië verzocht de vreemdeling terug te nemen. Italië heeft dit terugnameverzoek niet binnen de gestelde termijn van twee weken beantwoord. Overeenkomstig artikel 25, tweede lid, van de Dublinverordening heeft Italië daarmee het verzoek op 19 december 2017 aanvaard. Bij brief van 12 april 2018 hebben de Nederlandse autoriteiten Italië medegedeeld dat de vreemdeling was ondergedoken en daardoor niet binnen de gestelde termijn van zes maanden kon worden overgedragen. Daarmee is de overdrachtstermijn verlengd tot en met 19 juni 2019.

¹ Volgens het register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen is dit Committee onder de Dublin III verordening vijfmaal bijeengekomen. De laatste vergadering heeft plaatsgevonden op 15 juni 2017. De notulen van de vergaderingen van het Dublin Contact Committee zijn beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=612>.

2.1. De vreemdeling is vervolgens in Duitsland opgedoken waar hij op 29 maart 2018 een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Het is de Afdeling niet bekend of Duitsland een besluit op dit verzoek heeft genomen en of de vreemdeling dit besluit in Duitsland heeft afgewacht. Dat blijkt niet uit de overgelegde stukken.

2.2. Ten slotte heeft de vreemdeling op 30 september 2018 opnieuw een verzoek om internationale bescherming ingediend in Nederland. Bij besluit van 31 januari 2019 heeft de staatssecretaris geweigerd om dit verzoek in behandeling te nemen, omdat volgens hem Italië nog steeds verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek.

Het besluit tot inbewaringstelling en de uitspraak van de rechtbank

3. De vreemdeling heeft na het afwijzend besluit van 31 januari 2019 het asielzoekerscentrum verlaten en zich aan het toezicht van de nationale autoriteiten onttrokken. Vijf maanden later is de vreemdeling zonder identiteitspapieren en vervoersbewijs op een treinstation in Nederland aangetroffen en aangehouden. De staatssecretaris heeft hem vervolgens met het oog op overdracht naar Italië bij besluit van 1 juli 2019 in vreemdelingenbewaring gesteld.

3.1. De rechtbank heeft overwogen dat op het moment van de inbewaringstelling geen concreet aanknopingspunt meer bestond voor een Dublinoverdracht omdat door het verstrijken van de overdrachtstermijn de verantwoordelijkheid van Italië om de vreemdeling terug te nemen op 19 juni 2019 is vervallen. De rechtbank heeft daarom de opheffing van de maatregel van bewaring bevolen met ingang van 16 juli 2019. Deze procedure gaat nog over het recht op schadevergoeding.

Het hoger beroep

4. Tegen de uitspraak van de rechtbank heeft de staatssecretaris hoger beroep bij de Afdeling ingesteld.

4.1. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de overdrachtstermijn al op 19 juni 2019 is verstreken en de vreemdeling daarom niet in bewaring kon worden gesteld. Volgens de staatssecretaris is door het tussentijdse verzoek om internationale bescherming in Duitsland op 29 maart 2018, de overdrachtstermijn tussen Nederland en Italië opnieuw gaan lopen en is Italië daardoor nog steeds verantwoordelijk. Deze regel, op basis waarvan de overdrachtstermijn opnieuw gaat lopen als vóór het verstrijken van die termijn een nieuw verzoek om internationale bescherming wordt ingediend, staat bekend als de 'chain rule' en is afkomstig uit de notulen van het Dublin Contact Committee.

4.2. De staatssecretaris betoogt daarnaast dat, ook als wordt aangenomen dat de overdrachtstermijn op 19 juni 2019 is verstreken, er nog andere aanknopingspunten waren om de vreemdeling op 1 juli 2019 in bewaring te stellen. Hij heeft namelijk op 5 juli 2019 een nieuw

terugnameverzoek bij Italië ingediend en Italië heeft dit verzoek overeenkomstig artikel 25, tweede lid, van de Dublinverordening op 20 juli 2019 aanvaard.

Wettelijk kader

Het recht van de Europese Unie

Dublinverordening

Overwegingen 4, 5, 9, 19 en 28 van de considerans:

(4) In de conclusies van Tampere werd ook aangegeven dat het CEAS op korte termijn een duidelijke en hanteerbare methode moet bevatten om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.

(5) Deze methode moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met de methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld 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.

(9) Gezien de resultaten van de verrichte evaluaties van de uitvoering van de instrumenten uit de eerste fase is het nu tijd om de uitgangspunten van Verordening (EG) nr. 343/2003 te bevestigen en tegelijkertijd de verbeteringen aan te brengen waarvan de ervaring heeft geleerd dat ze nodig zijn om het Dublinsysteem effectiever te maken en verzoekers uit hoofde van dat systeem beter te beschermen. Aangezien een goedwerkend Dublinsysteem essentieel is voor het CEAS, moeten de beginselen en de werking ervan worden geëvalueerd terwijl andere onderdelen van het CEAS en de solidariteitsinstrumenten van de Unie worden ontwikkeld. Er moet worden voorzien in een uitgebreide „fitness check” door middel van het verrichten van een empirisch onderbouwde evaluatie van de juridische, economische en maatschappelijke gevolgen van het Dublinsysteem, met inbegrip van de gevolgen voor de grondrechten.

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

(28) De toepassing van deze verordening kan eenvoudiger en doeltreffender worden gemaakt door middel van bilaterale regelingen tussen de lidstaten om de communicatie tussen de bevoegde diensten te verbeteren, de proceduretermijnen te verkorten, de behandeling van overname- en terugnameverzoeken te vereenvoudigen, of praktische regels vast te stellen voor de overdracht van verzoekers.

Artikel 2 (*Definities*)

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder: (...)

d) „behandeling van een verzoek om internationale bescherming”: alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU en Richtlijn 2011/95/EU, met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens de bepalingen van deze verordening; (...)

Artikel 3 (*Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming*)

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

(...)

Artikel 18 (*Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat*)

1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht: (...)

b) een verzoeker wiens verzoek in behandeling is en die een verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen; (...)

d) een onderdaan van een derde land of een staatloze wiens verzoek is afgewezen en die een verzoek heeft ingediend in een andere lidstaat of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen

(...)

Artikel 19 (*Beëindiging van de verantwoordelijkheid*)

(...)

2. De in artikel 18, lid 1, gespecificeerde verplichtingen komen te vervallen indien de verantwoordelijke lidstaat, bij een verzoek tot over- of terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), kan aantonen dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten, tenzij hij houder is van een geldige verblijfstitel die door de verantwoordelijke lidstaat is afgegeven.

Een verzoek dat na de in de eerste alinea bedoelde periode van afwezigheid wordt ingediend, wordt beschouwd als een nieuw verzoek dat leidt tot een nieuwe procedure waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald.

(...)

Artikel 20 (Begin van de procedure)

1. De procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van het verzoek om internationale bescherming, vangt aan zodra het verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.
 2. Een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de verzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen. Bij een niet-schriftelijk verzoek dient de termijn tussen de intentieverklaring en het opstellen van een proces-verbaal zo kort mogelijk te zijn.
- (...)

Artikel 21 (Indiening van een overnameverzoek)

1. De lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan die andere lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 20, lid 2, om overname verzoeken.

Niettegenstaande de eerste alinea wordt, in het geval van een Eurodac-treffer met gegevens die zijn opgeslagen overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) nr. 603/2013 het verzoek uiterlijk twee maanden na ontvangst van de treffer toegezonden overeenkomstig artikel 15, lid 2, van die Verordening.

Indien er binnen de in de eerste en tweede alinea vastgestelde termijnen geen verzoek tot overname van de verzoeker wordt ingediend, is de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

(...)

Artikel 23 (Indiening van een terugnameverzoek wanneer er in de verzoekende lidstaat een nieuw verzoek is ingediend)

1. Wanneer een lidstaat waar een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, van oordeel is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is overeenkomstig artikel 20, lid 5, en artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), kan hij die andere lidstaat verzoeken de betrokken persoon terug te nemen.
2. Een verzoek tot terugname wordt zo snel mogelijk ingediend en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van de Eurodac-treffer op grond van artikel 9, lid 5, van Verordening (EU) nr. 604/2013.

Indien het verzoek tot terugname is gebaseerd op ander bewijs dan de gegevens uit het Eurodac-systeem, wordt het terugnameverzoek aan de aangezochte lidstaat gezonden binnen drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2.

3. Indien het verzoek tot terugname niet binnen de in lid 2 vermelde termijnen wordt ingediend, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij de lidstaat waar het nieuwe verzoek is ingediend.
4. Een verzoek tot terugname wordt ingediend met behulp van een standaardformulier en gestaafd met bewijsmiddelen of indirecte bewijzen, als omschreven in de in artikel 22, lid 3, vermelde lijsten, en/of relevante

elementen uit de verklaringen van de betrokkene, op grond waarvan de autoriteiten van de aangezochte lidstaat kunnen nagaan of deze lidstaat op grond van de criteria van deze verordening verantwoordelijk is. (...)

Artikel 25 (Beantwoording van een terugnameverzoek)

1. De aangezochte lidstaat verifieert de gegevens en neemt een besluit over het terugnameverzoek, en wel zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk één maand na ontvangst van het verzoek. Wanneer het verzoek is gebaseerd op uit het Eurodac-systeem verkregen gegevens, wordt die termijn teruggebracht tot twee weken.

2. Het zonder reactie laten verstrijken van de in lid 1 genoemde termijn van één maand of twee weken, staat gelijk met aanvaarding van het verzoek en houdt de verplichting in om de betrokken persoon terug te nemen en te zorgen voor passende regelingen voor de aankomst.

Artikel 26 (Kennissegeving van een overdrachtsbesluit)

1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname of terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder c) of d), stelt de verzoekende lidstaat de betrokkene in kennis 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. Indien een juridisch adviseur of andere raadsman de betrokkene vertegenwoordigt, kunnen de lidstaten besluiten deze juridisch adviseur of raadsman in plaats van de betrokkene van het besluit in kennis te stellen en, indien van toepassing, het besluit van de betrokkene mee te delen.

2. Het in lid 1 bedoelde besluit bevat informatie over de beschikbare rechtsmiddelen, waaronder het recht om te verzoeken om opschortende werking, indien van toepassing, alsmede de termijnen om van de beschikbare rechtsmiddelen gebruik te maken; in het besluit wordt vermeld binnen welke termijn de overdracht zal plaatsvinden en, indien de betrokkene zich op eigen gelegenheid naar de verantwoordelijke lidstaat begeeft, waar en wanneer hij zich in die lidstaat moet melden. (...)

Artikel 27 (Rechtsmiddelen)

1. De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), 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. (...)

Artikel 29 (Werkwijzen en termijnen)

1. De verzoeker of andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft. (...)

2. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes

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

3. Indien een persoon ten onrechte is overgedragen of indien een overdrachtsbesluit in beroep of na bezwaar wordt vernietigd nadat de overdracht heeft plaatsgevonden, neemt de lidstaat die de overdracht heeft verricht, de betrokkene onmiddellijk terug.

Verordening (EG) nr. 1560/2003 (PB 2003, L 222), zoals gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 (PB 2014, L 39) (hierna: de Uitvoeringsverordening)

Artikel 9 (Uitstel van de overdracht en te laat verrichte overdrachten)

1. De verantwoordelijke lidstaat wordt onverwijld in kennis gesteld van elk uitstel van de overdracht als gevolg van hetzij een beroeps- of bezwaarprocedure die opschortende werking heeft, hetzij van feitelijke omstandigheden zoals de gezondheidstoestand van de asielzoeker, de onbeschikbaarheid van het vervoermiddel of het feit dat de asielzoeker zich aan de uitvoering van de overdracht heeft onttrokken.

(...)

2. De lidstaat die om een van de in artikel 29, lid 2, van Verordening (EU) nr. 604/2013 bedoelde redenen niet tot de overdracht kan overgaan binnen de normale termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek tot overname of tot terugname van de betrokken persoon of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit opschortende werking heeft, stelt de verantwoordelijke staat daarvan vóór het verstrijken van deze termijn in kennis. Indien hij dat niet doet, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en de andere uit Verordening (EU) nr. 604/2013 voortvloeiende verplichtingen overeenkomstig artikel 29, lid 2, van die verordening bij de verzoekende lidstaat.

(...)

Het nationale recht

Vw 2000

Artikel 8

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf: (...)

c. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28; (...)

Artikel 28

1. Onze Minister is bevoegd:

a. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen. (...)

Artikel 30

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt niet in behandeling genomen, indien op grond van de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

(...)

Artikel 59a van de Vw 2000

1. Onze Minister kan vreemdelingen op wie de Dublinverordening van toepassing is, met het oog op de overdracht aan een verantwoordelijke lidstaat in bewaring stellen met inachtneming van artikel 28 van de Dublinverordening.

[...]

Artikel 106 van de Vw 2000:

1. Indien de rechtbank de opheffing van een maatregel strekkende tot vrijheidsontneming of -beperking beveelt, dan wel de vrijheidsontneming of -beperking reeds voor de behandeling van het verzoek om opheffing van die maatregel wordt opgeheven, kan zij aan de vreemdeling een vergoeding ten laste van de Staat toekennen. Onder schade is begrepen het nadeel dat niet in vermogensschade bestaat. De artikelen 90 en 93 van het Wetboek van Strafvordering zijn van overeenkomstige toepassing. Indien de vreemdeling na het indienen van zijn verzoek is overleden, geschiedt de toekenning ten behoeve van zijn erfgenamen.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing, indien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de opheffing van de maatregel strekkende tot vrijheidsontneming of -beperking beveelt.

Beoordeling*Nationaal*

5. Alvorens toe te komen aan de te stellen prejudiciële vragen, zal de Afdeling het onder 4.2 vermelde betoog beoordelen. In zoverre zijn vragen aan de orde die van belang zijn voor de nationale procedure, maar die niet relevant zijn voor het stellen en beantwoorden van de prejudiciële vragen.

5.1. Het betoog van de staatssecretaris dat, ook als wordt vastgesteld dat de overdrachtstermijn met Italië op 19 juni 2019 is verstreken, er nog andere aanknopingspunten waren om de vreemdeling op 1 juli 2019 in bewaring te stellen, slaagt niet. Dat de staatssecretaris de Italiaanse autoriteiten op 5 juli 2019 opnieuw heeft verzocht om terugname en dat vervolgens, door het uitblijven van een reactie van Italië, op 20 juli 2019 alsnog een geldig claimakkoord tot stand is gekomen, is irrelevant voor de vraag of de inbewaringstelling op 1 juli 2019 rechtmatig was.

Aanleiding eerste prejudiciële vraag

6. De Afdeling stelt vast dat in hoger beroep niet in geschil is dat Italië op 19 december 2017 een terugnameverzoek van Nederland heeft aanvaard en dat de overdrachtstermijn die vanaf de aanvaarding van dit verzoek is

gaan lopen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening, in ieder geval met twaalf maanden is verlengd tot 19 juni 2019.

6.1. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de termijn van zes maanden en de voorwaarden voor verlenging hiervan in artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening, strikt moeten worden toegepast. Zo heeft het Hof in het arrest van 19 maart 2019, Jawo, ECLI:EU:C:2019:218, overwogen dat artikel 29, tweede lid, tweede zin, van de Dublinverordening voor de verlenging van de overdrachtstermijn in de daarin bedoelde situaties niet in overleg tussen de verzoekende en de verantwoordelijke lidstaat voorziet (zie punt 72). Verder heeft het Hof meermalen overwogen dat overname- en terugnameprocedures moeten worden gevoerd volgens de in met name hoofdstuk VI van de Dublinverordening vastgestelde regels, en in het bijzonder met inachtneming van een reeks bindende termijnen (zie de arresten van 26 juli 2017, Mengesteab, ECLI:EU:C:2017:587, punten 49 en 50, 25 januari 2018, Hasan, ECLI:EU:C:2018:35, punt 60, 13 november 2018, X en X, ECLI:EU:C:2018:900, punt 57). In het laatste arrest licht het Hof toe dat deze reeks dwingende termijnen getuigt van het bijzondere belang dat de Uniewetgever eraan hecht dat snel wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. De Uniewetgever heeft aanvaard dat dergelijke verzoeken daarom in voorkomend geval moeten worden behandeld door een andere lidstaat dan de lidstaat die op grond van de criteria in hoofdstuk III van deze verordening verantwoordelijk is (zie punt 70).

6.2. Hoewel dus gelet op de onder 6.1 vermelde rechtspraak moet worden aangenomen dat tussen Italië en Nederland een dwingende overdrachtstermijn van achttien maanden geldt en een overschrijding van deze termijn leidt tot een verschuiving van de verantwoordelijkheid tussen deze twee lidstaten, rijst de vraag in hoeverre deze termijn nog relevant is voor de beoordeling van een nieuw verzoek om internationale bescherming in een derde lidstaat. Artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening lijkt niet direct betrekking te hebben op de situatie van de vreemdeling die, niet alleen is ondergedoken, maar ook op 29 maart 2018, dus binnen de termijn voor overdracht tussen Italië en Nederland, een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend in Duitsland.

Het antwoord op deze vraag is relevant om vast te stellen of de Dublinverordening ruimte biedt voor de eerder vermelde 'chain rule'. Zoals hiervoor onder 4.1 is vermeld, acht de staatssecretaris Italië op basis van deze regel verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, ook na 19 juni 2019. Hoewel de 'chain rule' toegevoegde waarde lijkt te hebben bij het tegengaan van 'forumshopping', is het de Afdeling niet duidelijk of de Dublinverordening ruimte biedt voor een uitleg volgens deze regel.

6.3. Hierna worden twee mogelijke scenario's besproken. In het eerste scenario zijn de termijnen in artikel 29 van de Dublinverordening slechts van invloed op de verhouding tussen de verantwoordelijke en de verzoekende lidstaat, dus Italië en Nederland. In het tweede scenario wordt uitgegaan van de 'chain rule', op basis waarvan de oorspronkelijke overdrachtstermijn

opnieuw kan gaan lopen waardoor ook de verhouding wordt geregeld tussen Italië en derde lidstaten waar de vreemdeling om internationale bescherming heeft verzocht.

Scenario 1

7. De Dublinverordening bepaalt in artikel 29, eerste lid, dat een overdrachtstermijn in beginsel zes maanden bedraagt en in het tweede lid, dat deze termijn eenmalig tot maximaal achttien maanden kan worden verlengd. Deze overdrachtstermijn geldt in ieder geval tussen de twee lidstaten die het claimakkoord hebben gesloten dat aan het overdrachtsbesluit ten grondslag ligt (zie in dit kader het arrest Jawo, punt 59, waarin wordt verwezen naar de 'beide betrokken lidstaten'). De omstandigheid dat dezelfde vreemdeling na totstandkoming van dat akkoord in een derde lidstaat een nieuw verzoek om internationale bescherming indient, is niet van invloed op de looptijd van deze overdrachtstermijn. Als de overdrachtstermijn tussen de eerste twee lidstaten verstrijkt, bindt dit ook de derde lidstaat.

7.1. Het vorenstaande zou er in dit geval op neerkomen dat de overdrachtstermijn die op 19 december 2017 tussen Italië en Nederland is gaan lopen, na achttien maanden is verstreken. Dit betekent dat op 20 juni 2019 Nederland verantwoordelijk is geworden voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat op het moment van inbewaringstelling van de vreemdeling geen aanknopingspunt meer bestond voor een Dublinoverdracht.

7.2. Er zijn argumenten voor en tegen de uitleg die in dit eerste scenario aan artikel 29 van de Dublinverordening wordt gegeven.

7.2.1. Enerzijds is deze uitleg in overeenstemming met de doelstelling van de Dublinverordening om volgens een duidelijke en hanteerbare methode snel de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming vast te stellen. Dit is van belang om de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en om dergelijke verzoeken snel te kunnen behandelen (zie punten 4 en 5 van de considerans, alsmede het arrest Jawo, punten 58 en 59). Indien de verzoekende lidstaat niet in staat is om de vreemdeling binnen de termijn van zes tot achttien maanden aan de verantwoordelijke lidstaat over te dragen, gaat de verantwoordelijkheid van rechtswege op deze verzoekende lidstaat over. Er hoeft dan niet te worden geverifieerd of de duur van deze overdrachtstermijn tussentijds is gewijzigd door eventuele latere verzoeken om internationale bescherming van de vreemdeling (in casu in een derde lidstaat).

7.2.2. Anderzijds werkt deze uitleg 'forumshopping' en secundaire migratiestromen in de hand. Zoals de voorliggende zaak illustreert, kan het de vreemdeling baten om onder te duiken en daarmee de uitvoering van een overdracht te voorkomen, indien hij wenst dat een andere lidstaat het verzoek om internationale bescherming behandelt. Indien de vreemdeling lang genoeg onderduikt, kan de verzoekende lidstaat de vreemdeling niet binnen

de overdrachtstermijn overdragen aan de verantwoordelijke lidstaat. Krachtens artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening, vervalt dan de verplichting van de verantwoordelijke lidstaat om de vreemdeling terug te nemen. Een nadelig gevolg is ook dat een derde lidstaat waar de vreemdeling opduikt en een nieuw verzoek om internationale bescherming indient, vaak meer dan één poging zal moeten doen om een terugname- of overnameakkoord te bereiken. Dit geldt zeker indien de vreemdeling wacht met het indienen van dit nieuwe verzoek tot de termijn van de eerder overeengekomen overdracht bijna is verstreken. Dan resteert deze derde lidstaat nog maar weinig tijd. Tegen de tijd dat ze onderzoek heeft verricht en een verzoek om overname of terugname indient, kan de verantwoordelijkheid alweer door tijdsverloop zijn verschoven. Dit doorkruist de doelstellingen van de Dublinverordening om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen en 'forumshopping' te voorkomen (zie punt 5 van de considerans van de Dublinverordening en het arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash, ECLI:EU:C:2016:409, punt 54).

7.3. De onder dit eerste scenario aan artikel 29 van de Dublinverordening gegeven uitleg brengt dus met zich dat door onder te duiken en door te reizen, de vreemdeling tot op aanzienlijke hoogte zelf kan bepalen welke lidstaat verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming. De Afdeling stelt op basis van een aantal bij haar aanhangige zaken, waaronder de voorliggende zaak, vast dat onder de huidige Dublinverordening een tendens bestaat tot 'forumshopping'. Dit wordt ook door de Commissie onderkend in het voorstel tot herschikking van de Dublinverordening (COM(2016) 270 definitief). In punt 25 van de considerans van dit voorstel staat het volgende:

"De lidstaat die op grond van deze verordening de verantwoordelijke lidstaat is, moet verantwoordelijk blijven voor de behandeling van elk verzoek van de betrokken verzoeker, met inbegrip van elk volgend verzoek, conform de artikelen 40, 41 en 42 van Richtlijn 2013/32/EU, ongeacht of de verzoeker het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten of daarvan is verwijderd. Een aantal bepalingen van Verordening (EU) nr. 604/2013 die in bepaalde situaties voorzagen in de beëindiging van de verantwoordelijkheid, zoals wanneer overdrachten niet binnen een bepaalde termijn waren verricht, vormde een stimulans voor onderduiking, en moet bijgevolg worden geschrapt."

De laatste zin van deze passage lijkt erop te wijzen dat de uitleg die in dit eerste scenario aan artikel 29 van de huidige Dublinverordening wordt gegeven, de juiste is, maar geeft tegelijk aan dat het resultaat daarvan in dit geval onwenselijk is.

De Commissie heeft in september 2020 bij de Raad en het Europees Parlement een nieuw voorstel ingediend voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer (COM(2020) 610 final). Op p. 5 van dit voorstel deelt zij mee dat zij voornemens is om voorstel COM(2016) 270 in te trekken. Ook in dit nieuwe voorstel onderkend de Commissie echter dat de

een aantal bepalingen in de huidige Dublinverordening een stimulans vormen om regels te omzeilen en overdrachtsprocedures te belemmeren. In punt 54 van de considerans van dit voorstel staat het volgende:

"Om de mogelijkheid te beperken dat het gedrag van verzoekers leidt tot beëindiging van de verantwoordelijkheid of tot verschuiving ervan naar een andere lidstaat, moeten de regels die voorzien in beëindiging of verschuiving van verantwoordelijkheid wanneer de betrokkene het grondgebied van de lidstaten tijdens de behandeling van het verzoek gedurende ten minste drie maanden verlaat of meer dan 18 maanden onderduikt om zich aan een overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat te onttrekken, worden geschrapt. Ook de verschuiving van de verantwoordelijkheid wanneer de kennisgevende lidstaat de termijn voor het verzenden van een kennisgeving inzake terugname niet in acht heeft genomen, moet worden geschrapt om omzeiling van de regels en belemmering van de procedure te ontmoedigen. In situaties waarin een persoon op irreguliere wijze een lidstaat is binnengekomen zonder asiel aan te vragen, moet de periode waarna de verantwoordelijkheid van de lidstaat eindigt en een andere lidstaat waar die persoon vervolgens een verzoek indient, verantwoordelijk wordt, worden verlengd om personen verder aan te sporen de regels na te leven en een verzoek in te dienen in de eerste lidstaat van binnenkomst en aldus niet-toegestane verplaatsingen te beperken en de algehele efficiëntie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te verhogen. "

Bijgevolg heeft de Commissie in artikel 35, tweede lid, van de voorgestelde verordening bepaald dat een lopende overdrachtstermijn wordt gestuit als een vreemdeling onderduikt en de overdragende lidstaat de verantwoordelijke lidstaat daarvan in kennis stelt. Als de vreemdeling later opnieuw in deze lidstaat opduikt, begint de overdrachtstermijn weer te lopen en kan hij alsnog binnen de resterende termijn worden overgedragen. Zoals uit het navolgende blijkt, is dit een geheel andere methode om 'forumshopping' tegen te gaan dan de 'chain rule'.

Scenario (2): de 'chain rule'

8. De staatssecretaris heeft ter zitting bij de Afdeling toegelicht dat in de praktijk door verschillende lidstaten de 'chain rule' wordt gehanteerd, om de stimulans voor onderduiken weg te nemen. Blijkens de notulen van een vergadering op 25 maart 2015 heeft de Commissie deze 'chain rule' in een discussiepaper aan deskundigen van de lidstaten (het Dublin Contact Committee) voorgelegd en hun om hun zienswijzen hierover gevraagd.

8.1. Uit de conceptnotulen van de vergadering van het Dublin Contact Committee op 15 juni 2017 volgt dat de Commissie met de nationale deskundigen een aantal punten uit de catalogus heeft besproken, een verzameldocument met de meest in het oog springende interpretatiekwesaties van het Dublinacquis, waaronder de 'chain rule'. Onder de uitdrukkelijke vermelding dat de interpretaties in die catalogus de lidstaten en de

Commissie niet binden, heeft de Commissie de 'chain rule' nader toegelicht. Indien een vreemdeling de totstandbrenging van een overdracht tussen twee lidstaten belemmert door onder te duiken, zouden volgens de Commissie twee situaties van elkaar moeten worden onderscheiden.

8.1.1. Bij de eerste situatie duikt de vreemdeling op in een derde lidstaat en/of dient hij daar een verzoek om internationale bescherming in, nadat de termijn voor overdracht als bedoeld in artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening is verstreken. In dat geval vervalt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de vreemdeling over te nemen of terug te nemen en gaat de verantwoordelijkheid over op de lidstaat die de vreemdeling niet tijdig heeft kunnen overdragen.

8.1.2. Bij de tweede situatie duikt de vreemdeling in een derde lidstaat op, voordat de termijn voor overdracht is verstreken. In dat geval vervalt de verplichting van de verantwoordelijke lidstaat om de vreemdeling over of terug te nemen niet. De lidstaat waar de vreemdeling zich op dat moment bevindt, kan dan binnen de in artikel 21, eerste lid of artikel 23, tweede lid, van de Dublinverordening gestelde termijnen bij de verantwoordelijke lidstaat een terug- of overnameverzoek indienen. De verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat kunnen volgens de Commissie in deze situatie alleen worden beëindigd in het in artikel 19 van de Dublinverordening bedoelde geval.

8.2. De staatssecretaris heeft ter zitting bij de Afdeling verwezen naar de notulen van het Dublin Contact Committee en zich op het standpunt gesteld dat de term 'een andere lidstaat' in artikel 29, eerste lid, van de Dublinverordening ook kan zien op een derde lidstaat en daarom ruimte biedt voor een uitleg conform de 'chain rule'. De staatssecretaris gaat ervan uit dat de overdrachtstermijn van zes tot achttien maanden tussen de verzoekende en de verantwoordelijke lidstaat opnieuw gaat lopen als de vreemdeling vóór het verstrijken van deze termijn een nieuw verzoek om internationale bescherming indient in een derde lidstaat.

8.3. De uitleg die de staatssecretaris aan de 'chain rule' geeft, komt in deze zaak op het volgende neer. De termijn voor overdracht tussen Nederland en Italië bedroeg achttien maanden en zou verstrijken op 19 juni 2019. Omdat de vreemdeling is ondergedoken en hij vervolgens op 29 maart 2018, dus vóór het verstrijken van deze termijn, in Duitsland een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, is deze termijn op grond van de 'chain rule' opnieuw gaan lopen. De termijn waarbinnen overdracht aan Italië kon plaatsvinden was daardoor op 29 maart 2018 de facto met achttien maanden verlengd tot en met 29 september 2019. Volgens deze redenering zou Italië nog steeds de verantwoordelijke lidstaat zijn voor de behandeling van het verzoek van de vreemdeling. De vreemdeling kon daarom met het oog op de overdracht aan Italië op 1 juli 2019 in bewaring worden gesteld.

8.4. Ook deze uitleg volgens de 'chain rule' van artikel 29 van de Dublinverordening, heeft positieve en negatieve gevolgen.

8.4.1. Enerzijds kan toepassing van deze 'chain rule' de stimulans voor onderduiken en secundaire migratiestromen wegnemen. Door de 'chain rule' wordt het onaantrekkelijk voor de vreemdeling om door onder te duiken en door te reizen te bewerkstelligen dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming naar een andere lidstaat verschuift. Als de vreemdeling binnen achttien maanden na aanvaarding van het eerste terugnameverzoek in een derde lidstaat om internationale bescherming vraagt, gaat in dit scenario immers een nieuwe overdrachtstermijn lopen en kan hij nog steeds aan de verantwoordelijke lidstaat worden overgedragen. Om een verschuiving van de verantwoordelijkheid te bewerkstelligen, zal de vreemdeling in dit scenario langer dan achttien maanden moeten onderduiken. Dit komt doordat de aangezochte lidstaat haar verantwoordelijkheid niet onderzoekt op basis van het tijdstip waarop de derde lidstaat bij haar een terug-of overnameverzoek indient, maar op basis van het tijdstip waarop de vreemdeling in die derde lidstaat een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.

8.4.2. Anderzijds leidt het ontbreken van een juridisch bindende status voor de 'chain rule' tot verschil van inzicht tussen lidstaten over de toepasselijkheid daarvan. Hierdoor kunnen er situaties ontstaan waar meer lidstaten zich verantwoordelijk achten of waar juist geen enkele lidstaat zich verantwoordelijk acht. Dat doorkruist de doelstelling van de Dublinverordening om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen. Het kost derde lidstaten daarnaast ook tijd en moeite om te achterhalen of de vreemdeling al eerder een overdrachtsbesluit heeft ontvangen, welke overdrachtstermijn aan dat eerdere besluit is verbonden en of die termijn al dan niet door een opvolgend verzoek om internationale bescherming opnieuw is gaan lopen. Deze gegevens zijn normaal gesproken niet in Eurodac beschikbaar en zullen dus moeten worden opgevraagd.

Ter illustratie van de praktische problemen die zich bij toepassing van de 'chain rule' kunnen voordoen, verwijst de Afdeling ook naar een nota die de Roemeense delegatie van de Raad heeft uitgebracht in de aanloop van de huidige Dublinverordening op 29 juni 2010.² Hierin zijn verschillende scenario's uiteengezet waarin de 'chain rule' wordt toegepast.

Prejudiciële vraag

9. De Afdeling constateert dat de 'chain rule' onder de huidige Dublinverordening geen juridisch bindende status heeft. De notulen van het Dublin Contact Committee zijn slechts een weergave van informele discussies waaraan de lidstaten en de Commissie niet zijn gebonden. Desondanks volgt uit de toelichting van de staatssecretaris ter zitting, alsmede de overgelegde terugnameverzoeken en reacties daarop, dat de 'chain rule' in de praktijk al door Nederland en andere lidstaten wordt

² Register van de Raad van de Europese Unie, interinstitutioneel dossier: 2008/0243 (COD), documentnummer 11629/10. Beschikbaar via: <http://www.consilium.europa.eu/nl/documents-publications/public-register/public-register-search/>.

toegepast. De Afdeling ziet zich daarom genoodzaakt het Hof de volgende vraag voor te leggen:

Moet artikel 29 van de Dublinverordening aldus worden uitgelegd dat een lopende termijn voor overdracht als bedoeld in artikel 29, eerste en tweede lid, opnieuw gaat lopen op het moment dat de vreemdeling, nadat hij de overdracht door een lidstaat heeft belemmerd door onder te duiken, in een andere (in casu een derde) lidstaat een nieuw verzoek om internationale bescherming indient?

10. De behandeling van het hoger beroep zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag:

Moet artikel 29 van Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013 L 180), aldus worden uitgelegd dat een lopende termijn voor overdracht als bedoeld in artikel 29, eerste en tweede lid, opnieuw gaat lopen op het moment dat de vreemdeling, nadat hij de overdracht door een lidstaat heeft belemmerd door onder te duiken, in een andere (in casu een derde) lidstaat een nieuw verzoek om internationale bescherming indient?

- II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M. van Meurs-Heuvel, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Van Meurs-Heuvel
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 mei 2021

373-907.

Verzonden: 19 mei 2021