

Zaak C-231/21

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:

12 april 2021

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

25 maart 2021

Verzoeker tot „Revision“:

IA

Verwerende instantie:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Voorwerp van het hoofdgeding

Einde respectievelijk verlenging van de overdrachtstermijn overeenkomstig artikel 29 van verordening (EU) nr. 604/2013 in een context waarin de betrokkene wegens een psychische aandoening tegen of buiten zijn wil in de psychiatrische afdeling van een ziekenhuis verblijft

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, in het bijzonder verordening (EU) nr. 604/2013, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Moet onder gevangenzetting in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, 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 (herschikking) (PB 2013, L 180, blz. 31) ook worden verstaan de door een rechter ontvankelijk verklaarde opname van de betrokkene tegen of buiten zijn wil in de psychiatrische afdeling van een ziekenhuis (in casu omdat de betrokkene wegens zijn psychische aandoening een gevaar voor zichzelf en voor anderen vormt)?

2. Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord:
- a) Kan de termijn van artikel 29, lid 2, eerste volzin, van voornoemde verordening in ieder geval tot één jaar worden verlengd – met bindende werking voor de betrokkene – in het geval van gevangenzetting door de verzoekende lidstaat?
 - b) Zo niet, voor welke duur is verlenging toegestaan, bijvoorbeeld alleen
 - aa) voor de daadwerkelijke duur van de gevangenzetting, of
 - bb) voor de vermoedelijke totale duur van de gevangenzetting, uitgaande van het tijdstip van kennisgeving van de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig artikel 9, lid 2, van verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 (PB 2003, L 222, blz. 3), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 (PB 2014, L 39, blz. 1),
desnoods met een redelijke extra termijn om de overdracht opnieuw te organiseren?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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; hierna: „Dublin III-verordening”), in het bijzonder artikel 29, lid 2

Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 (PB 2003, L 222, blz. 3), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 (PB 2014, L 39, blz. 1), in het bijzonder artikel 9

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in het bijzonder artikelen 6, 52 en 53

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: „EVRM”), in het bijzonder artikel 5, lid 1, onder e)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Asylgesetz (asielwet) 2005 (hierna: „AsylG2005”), in het bijzonder § 5:

„§ 5 Verantwoordelijkheid van een andere staat

1. Een verzoek om internationale bescherming dat niet overeenkomstig §§ 4 of 4 bis is ingediend, wordt niet-ontvankelijk verklaard wanneer een andere staat op grond van een verdrag of op grond van de Dublin-verordening verantwoordelijk is om het asielverzoek of het verzoek om internationale bescherming in behandeling te nemen. In de niet-ontvankelijkheidsverklaring moet ook worden vastgesteld welke staat verantwoordelijk is. Het verzoek mag niet niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer in het kader van een toetsing aan § 9, lid 2, van het BFA-Verfahrensgesetz [wet op de procedure voor het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal agentschap voor vreemdelingenverkeer en asiel, Oostenrijk)] wordt vastgesteld dat het aan de niet-ontvankelijkheidsverklaring verbonden bevel tot verwijdering leidt tot schending van artikel 8 EVRM.

2. De procedure van lid 1 moet ook worden gevolgd wanneer een andere staat op grond van een verdrag of op grond van de Dublin-verordening verantwoordelijk is om na te gaan welke staat verantwoordelijk is om het asielverzoek of het verzoek om internationale bescherming in behandeling te nemen.”

Fremdenpolizeigesetz 2005 (wet op de vreemdelingenpolitie; hierna: „FPG”), §§ 46 en 61

Unterbringungsgesetz [wet opname (psychiatrische ziekenhuizen of instellingen); hierna: „UbG”], §§ 3, 8, 10, lid 1, 11, 17, 18, 20, lid 1, 26, leden 1 en 2, en 30, lid 1

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoeker tot „Revision”, een Marokkaans onderdaan, is in oktober 2016 vanuit Libië naar Italië gereisd, waar op 27 oktober 2016 zijn persoonsgegevens door de politie zijn geregistreerd. Vervolgens heeft hij zich naar Oostenrijk begeven en op 20 februari 2017 een verzoek om internationale bescherming ingediend. Daarop vond een overlegprocedure overeenkomstig de Dublin III-verordening plaats en is

op 1 maart 2017 een op artikel 13, lid 1, van voornoemde verordening gebaseerd overnameverzoek tot de Italiaanse instanties gericht. Op dat verzoek is geen reactie gekomen. Dientengevolge werden de Italiaanse instanties op 30 mei 2017 ervan in kennis gesteld dat de overname van verzoeker overeenkomstig artikel 22, lid 7, van de Dublin III-verordening was aanvaard en dat de overdrachtstermijn was ingegaan op 2 mei 2017.

- 2 Vervolgens wees het Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federale dienst voor vreemdelingenverkeer en asiel; hierna „BFA”) bij beschikking van 12 augustus 2017 het door verzoeker tot „Revision” ingediende verzoek om internationale bescherming af overeenkomstig § 5, lid 1, AsylG2005. Het BFA stelde vast dat Italië krachtens artikel 13, lid 1, juncto artikel 22, lid 7, van de Dublin III-verordening verantwoordelijk was om het verzoek in behandeling te nemen, gaf ingevolge § 61, lid 1, punt 1, FPG opdracht tot voorbereiding van verwijdering van verzoeker (naar Italië) en stelde vast dat de verwijdering van verzoeker naar Italië volgens § 61, lid 2, FPG was toegestaan.
- 3 De overdracht van verzoeker aan Italië, die reeds voor 23 oktober 2017 gepland stond, kon niet doorgaan omdat verzoeker toen was opgenomen in de psychiatrische afdeling van een ziekenhuis in Wenen. De opname krachtens het UbG was bij uitspraak van 6 oktober 2017 van een rechter in eerste aanleg te Wenen eerst voorlopig ontvankelijk verklaard en was vervolgens bij uitspraak van 17 oktober 2017 ontvankelijk verklaard voor de periode tot en met 17 november 2017. Daarop werden de Italiaanse instanties op 25 oktober 2017 ervan in kennis gesteld dat de overdrachtstermijn, wegens de vasthouding van verzoeker, krachtens artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening tot twaalf maanden was verlengd.
- 4 De bij rechterlijke beslissing goedgekeurde opname van verzoeker werd op 4 november voortijdig beëindigd en verzoeker werd twee dagen later uit het ziekenhuis ontslagen.
- 5 Verzoeker werd op 6 december 2017 door Oostenrijk aan Italië overgedragen door middel van verwijdering. Verzoeker heeft daartegen binnen de gestelde termijn bezwaar gemaakt, omdat de overdracht had plaatsgevonden ondanks het feit dat de overdrachtstermijn van zes maanden overeenkomstig artikel 29, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening op 2 november 2017 was verstreken.
- 6 Dat bezwaar is door het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) ongegrond verklaard bij uitspraak van 14 februari 2020, die bij de verwijzende rechter wordt aangevochten.
- 7 In zijn juridische beoordeling ging het Bundesverwaltungsgericht ervan uit dat het door het BFA bij beschikking van 12 augustus 2017 gegeven bevel tot voorbereiding van verwijdering van verzoeker afdwingbaar was en had kunnen worden uitgevoerd. Het bevel tot voorbereiding van verwijdering was vóór de verwijdering op 6 december 2017 nog steeds van kracht.

- 8 De termijn van zes maanden overeenkomstig artikel 29, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening voor de overdracht van verzoeker tot „Revision” aan Italië was op 2 november 2017 weliswaar verstreken, maar Oostenrijk had Italië voordien reeds meegedeeld dat de overdrachtstermijn van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening wegens de vasthouding van verzoeker was verlengd. Verzoeker had weliswaar niet in voorlopige hechtenis of in strafrechtelijke detentie gezeten, maar had zich althans van 20 september tot en met 6 oktober 2017 uit eigen wil laten opnemen in een ziekenhuis om een psychiatrische behandeling te ondergaan. Van 6 tot en met 17 oktober 2017 en vanaf deze dag (wegens zijn vroegtijdig ontslag uit ziekenhuis slechts) tot en met 4 november 2017 was hij op grond van beslissingen van een rechter in eerste aanleg te Wenen opgenomen in de psychiatrische afdeling van een ziekenhuis. Van 4 tot en met 6 november 2017 had hij wederom uit eigen wil een behandeling in het ziekenhuis ondergaan.
- 9 Tijdens de periode waarin verzoeker tot „Revision” krachtens een rechterlijke beslissing tegen zijn wil was opgenomen in een psychiatrische instelling, had hij ingevolge een rechterlijk bevel in bewaring gezeten. Daartoe is namelijk niet vereist dat de bewaring in een gevangenis wordt uitgezeten, noch dat hieraan een gerechtelijke veroordeling ten grondslag ligt. Het bestaan van een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, waarvan in casu moet worden uitgegaan, kan ook worden afgeleid uit de artikelen 6, 52 en 53 van het Handvest van de grondrechten (hierna: „Handvest”) en uit artikel 5, lid 1, onder e), EVRM, waaruit met name blijkt dat bijvoorbeeld een geestesziekte een grond kan zijn om een rechtmatige detentie te bevelen. Voorts vereist § 3 UbG cumulatief dat de zieke persoon vanwege zijn ziekte zijn leven of gezondheid en het leven of de gezondheid van anderen ernstig en aanzienlijk in gevaar brengt. In het geval van verzoeker tot „Revision” vond de opname plaats omdat hij een gevaar voor zichzelf en voor anderen vormde.
- 10 De bepalende factor voor de verlenging van de overdrachtstermijn krachtens artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening bestond erin dat de overdragende lidstaat de verzoeker tot „Revision” niet kon overdragen aan de verantwoordelijke lidstaat, omdat hij was ondergedoken dan wel – zoals in casu – omdat hij door justitie was onttrokken aan de bestuurlijke instanties.
- 11 Italië was dus op goede gronden ervan in kennis gesteld dat verzoeker tot „Revision” werd vastgehouden. Dientengevolge was de overdrachtstermijn verlengd tot twaalf maanden, dat wil zeggen tot en met 2 mei 2018. Op het tijdstip van verwijdering was de overdrachtstermijn derhalve nog niet verstreken. Ook aan de overige voorwaarden voor rechtmatige verwijdering was voldaan.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 12 In het onderhavige geval moet worden bepaald of de verwijdering (overdracht) van verzoeker naar Italië op 6 december 2017 rechtmatig was, hetgeen afhangt

van de vraag of die maatregel in het licht van de rechtssituatie op grond van artikel 29 van de Dublin III-verordening binnen de gestelde termijn heeft plaatsgevonden.

- 13 In zijn arrest van 25 oktober 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) in dat verband namelijk geoordeeld dat blijkens de bewoordingen van deze bepaling daarin is bepaald dat wanneer de overdracht niet binnen de gestelde termijn plaatsvindt, de verantwoordelijkheid „van rechtswege” overgaat op de verzoekende lidstaat, zonder dat die overgang afhankelijk is gesteld van enige reactie van de verantwoordelijke lidstaat (punt 30). Indien de overdrachtstermijn verstrijkt zonder dat de overdracht van de verzoeker van de verzoekende lidstaat naar de verantwoordelijke lidstaat heeft plaatsgevonden, gaat de verantwoordelijkheid van rechtswege van de tweede lidstaat op de eerste over (punt 39), waarbij de overdrachtstermijn ook kan verstrijken na de vaststelling van een overdrachtsbesluit (punt 42). In een dergelijke situatie kunnen de bevoegde autoriteiten van de verzoekende lidstaat niet overgaan tot overdracht van de betrokkene naar een andere lidstaat en zijn zij, integendeel, gehouden ambtshalve de nodige maatregelen te treffen om de verantwoordelijkheid van eerstbedoelde lidstaat te erkennen en onverwijld aan te vangen met de behandeling van het door de betrokkene ingediende verzoek om internationale bescherming (punt 43).
- 14 In casu deed de ontvangst van het op 1 maart 2017 gedateerde overnameverzoek de termijn van twee maanden aanvangen waarbinnen de aangezochte lidstaat (Italië) volgens artikel 22, lid 1, van de Dublin III-verordening moest reageren. Aangezien de bevoegde Italiaanse instanties niet binnen deze termijn op het overnameverzoek hebben gereageerd, is de Italiaanse Republiek bij het verstrijken van de termijn verantwoordelijk geworden op grond van de fictieve toestemming (impliciete aanvaarding) als bedoeld in artikel 22, lid 7, van de Dublin III-verordening. Aangezien er nooit sprake is geweest van de opschortende werking van een beroep, blijkt dat dit tijdstip de overdrachtstermijn van zes maanden overeenkomstig artikel 29, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening heeft doen aanvangen. Dit was onbetwistbaar het geval op 2 mei 2017, zodat de voornoemde overdrachtstermijn is verstreken op 2 november 2017.
- 15 Deze termijn kan volgens artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening echter „tot maximaal één jaar worden verlengd” indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd.
- 16 Voor de verlenging van de overdrachtstermijn in deze bepaling volstaat dat de verzoekende lidstaat vóór het verstrijken van de overdrachtstermijn van zes maanden de verantwoordelijke lidstaat ervan op de hoogte brengt dat de betrokken persoon is gedetineerd en tegelijkertijd de nieuwe overdrachtstermijn meedeelt (in die zin arrest van 19 maart 2019, Abubacarr Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, punt 75).

- 17 Verzoeker tot „Revision” argumenteert in zijn beroep dat de overdrachtstermijn reeds was verstreken toen hij op 6 december 2017 werd verwijderd naar (overgedragen aan) Italië. Indien dat argument wordt aanvaard, moet volgens de verwijzende rechter eerst worden achterhaald of „gevangenzetting” in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening (dat in het kader van deze verordening niet nader is gedefinieerd) aldus moet worden begrepen dat ook de door een rechter ontvankelijk verklaarde opname, wegens een psychische aandoening, van de betrokkene tegen of buiten zijn wil in de psychiatrische afdeling van een ziekenhuis daaronder valt.
- 18 Deze uitlegging kan steun vinden in het feit dat het bij een dergelijke opname om een bij rechterlijke beslissing toegestane vrijheidsbeneming buiten de wil van de betrokkene gaat, die in wezen erop neerkomt dat de bevoegde instanties, net zoals in het geval van gevangenzetting (voorlopige hechtenis, strafrechtelijke detentie) die door de rechter in een strafprocedure is opgelegd, onmogelijk kunnen ingrijpen om de betrokkene te verwijderen.
- 19 Naar de mening van het Verwaltungsgerichtshof kan tegen die uitlegging echter worden aangevoerd dat een „Unterbringung ohne Verlangen” (gedwongen opname) in de zin van §§ 8 e.v. UbG in de eerste plaats een medische maatregel betreft die door de rechter „slechts” ontvankelijk werd verklaard. Het begrip „gevangenzetting” (zie ook „imprisonment” in de Engelse taalversie of „emprisonnement” in de Franse taalversie) lijkt dergelijke situaties niet (noodzakelijk) te omvatten.
- 20 Bovenal zij er evenwel op gewezen dat juist ernstige ziekten die de overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat voorlopig verhinderen (met andere woorden, dat de overdracht zelfs niet – zoals in casu uiteindelijk het geval was – bijvoorbeeld onder medische begeleiding of onder andere voorwaarden kan plaatsvinden) geen geschikte basis vormen voor een verlenging van de overdrachtstermijn van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening. Hoe dan ook komt in de hypothese dat de gezondheidstoestand van de betrokkene de verzoekende lidstaat zou verhinderen om de asielzoeker vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden van artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening over te dragen, de verplichting van de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid overeenkomstig lid 2 van dat artikel dus over op de eerste lidstaat (zie in die zin bijvoorbeeld arrest van 16 februari 2017, C.K. e.a., C-578/16, EU:C:2017:127, punt 89).
- 21 Vasthouding in de psychiatrische afdeling van een ziekenhuis kan derhalve niet worden opgevat als „gevangenzetting” en mag dan ook niet anders worden beoordeeld dan enig ander verblijf in een ziekenhuis dat de mogelijkheid om te reizen uitsluit.
- 22 Mocht het Hof echter tot de conclusie komen dat vasthouding in de psychiatrische afdeling van een ziekenhuis, als in casu aan de orde, „gevangenzetting” in de zin

van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening vormt, dan moet volgens het Verwaltungsgerichtshof ook de vraag worden beantwoord in hoeverre de overdrachtstermijn in dat geval kan worden verlengd. Dienaangaande gaat het Verwaltungsgerichtshof ervan uit dat de betrokkene ook kan aanvoeren dat deze termijn onjuist is berekend.

- 23 Blijkens de bewoordingen van deze bepaling moet er een oorzakelijk verband bestaan tussen de „gevangenzetting” en de niet-inachtneming van de overdrachtstermijn en kan die termijn in dat geval „tot maximaal één jaar worden verlengd”. Uit het gebruik van het begrip „maximaal” lijkt te volgen dat het niet per se om een termijn van één jaar hoeft te gaan.
- 24 Dit suggereert dat de duur van de verlenging van de overdrachtstermijn afhankelijk moet worden gesteld van de omstandigheden van de zaak, waarbij volgens het Verwaltungsgerichtshof in de eerste plaats als criteria in aanmerking komen, de daadwerkelijke duur van de „gevangenzetting” (in casu: 30 dagen, van 6 oktober tot en met 4 november 2017) of de vermoedelijke duur ervan, uitgaande van het tijdstip waarop de aangezochte lidstaat overeenkomstig artikel 9, lid 2, van de uitvoeringsverordening in kennis wordt gesteld van de „gevangenzetting” (in casu: 43 dagen, van 6 oktober tot en met 17 november 2017), desnoods met een redelijke extra termijn om de overdracht opnieuw te organiseren. Bij de vaststelling van deze termijn zou de in artikel 9, lid 1 bis, van de uitvoeringsverordening genoemde maximumtermijn van twee weken relevant kunnen zijn.
- 25 In punt 75 van het reeds aangehaalde arrest Abubacarr Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, heeft het Hof ten aanzien van het geval waarin de betrokkene is ondergedoken, geoordeeld dat artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat het voor de verlenging van de overdrachtstermijn tot maximaal achttien maanden volstaat dat de verzoekende lidstaat vóór het verstrijken van de overdrachtstermijn van zes maanden de verantwoordelijke lidstaat ervan op de hoogte brengt dat de betrokken persoon is ondergedoken en tegelijkertijd de nieuwe overdrachtstermijn meedeelt.
- 26 Dit zou – in het licht van de praktische problemen die door het Hof in dat verband aan de orde zijn gesteld – aldus kunnen worden opgevat dat de verzoekende lidstaat in het geval dat de betrokkene is ondergedoken, de duur van de nieuwe overdrachtstermijn „vrij” – eventueel ook tot maximaal 18 maanden – kan vaststellen. In voorkomend geval valt het niet uit te sluiten dat dit mutatis mutandis kan worden toegepast op het geval van „gevangenzetting”. Artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening stelt de verlenging van de termijn in verband met „gevangenzetting” echter afhankelijk van het feit dat de overdracht „wegens” gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, terwijl blijkens de bewoordingen ervan de verlenging van de termijn tot maximaal 18 maanden louter steunt op het feit dat de betrokkene is „ondergedoken” (en het doorgaans geheel niet voorzienbaar is hoe lang de betrokkene zal ondergedoken blijven).

- 27 Dit verschil in formulering leidt ten aanzien van de verlenging van de termijn in het geval van „gevangenzetting” opnieuw naar de hierboven (in de punten 23 en 24) uiteengezette overweging, waarbij het genoemde oorzakelijke verband ervoor pleit dat de daadwerkelijke duur van de „gevangenzetting” in aanmerking wordt genomen, terwijl met betrekking tot de noodzaak om de verantwoordelijke lidstaat in kennis te stellen in de zin van artikel 9, lid 2, van de uitvoeringsverordening, ook de op dat tijdstip verwachte totale duur van de „gevangenzetting” relevant zou kunnen zijn.
- 28 Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, moet de in de tweede prejudiciële vraag aan de orde gestelde problematiek worden opgelost om het Verwaltungsgerichtshof in staat te stellen uitspraak te doen, aangezien de juiste toepassing van het Unierecht niet zo voor hand ligt dat er geen ruimte voor redelijke twijfel is. Bijgevolg wordt het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de in de aanhef geformuleerde prejudiciële vragen.

WERKDOCUMENT