

201908576/1/V1, 202004917/1/V1  
en 202005113/1/V1.

Datum uitspraak: 26 mei 2021

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op de hoger beroepen van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
appellant,

tegen de uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaatsen Groningen  
en Zwolle, in de gedingen tussen:

<i>Naam vreemdeling</i>	<i>Datum uitspraak</i>	<i>Zaaknummer</i>
S. S. (hierna: vreemdeling 1)	21 november 2019	19/18017
N. Z. (hierna: vreemdeling 2)	1 september 2020	20/1534
S. S. (hierna: vreemdeling 3)	16 september 2020	20/3527

en

de staatssecretaris.

Procesverloop*In zaak nr. 201908576/1/V1 (vreemdeling 1)*

Bij besluit van 1 augustus 2019 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet in behandeling genomen, omdat Italië verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag en hij aan de autoriteiten van dat land zal worden overgedragen.

Bij uitspraak van 21 november 2019 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. P.A.J. Mulders, advocaat te Groningen, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vreemdeling en de staatssecretaris hebben ieder nadere stukken overgelegd.

*In zaak nr. 202004917/1/V1 (vreemdeling 2)*

Bij besluit van 17 januari 2020 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om haar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet in behandeling genomen, omdat Italië verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag en hij aan de autoriteiten van dat land zal worden overgedragen.

Bij uitspraak van 1 september 2020 heeft de rechtbank het door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. F.M. Holwerda, advocaat te Amsterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

*In zaak nr. 202005113/1/V1 (vreemdeling 3)*

Bij besluit van 8 februari 2020 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet in behandeling genomen, omdat Italië verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag en hij aan de autoriteiten van dat land zal worden overgedragen.

Bij uitspraak van 16 september 2020 heeft de rechtbank het door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.H.R. de Boer, advocaat te Utrecht, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

#### *In alle drie de zaken*

De Afdeling heeft de staatssecretaris per brief van 8 oktober 2020 in alle drie de zaken gevraagd naar de uiterste overdrachtstermijn.

De staatssecretaris heeft hier op 22 oktober 2020 op gereageerd.

De vreemdelingen hebben ieder een nader stuk overgelegd.

De Afdeling heeft de zaken gelijktijdig ter zitting behandeld op 30 november 2020, waar vreemdeling 1, vertegenwoordigd door mr. P.A.J. Mulders en mr H. Postma, beiden advocaat te Groningen, vreemdeling 2, vertegenwoordigd door mr. F.M. Holwerda, advocaat te Amsterdam, vreemdeling 3, vertegenwoordigd door mr. M.H.R. de Boer, advocaat te Utrecht en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. F.S. Schoot, zijn verschenen.

Bij brieven van 23 april 2021 heeft de Afdeling partijen medegedeeld dat zij voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd.

Bij brieven van 7 mei 2021, 5 mei 2021, 6 mei 2021 en 11 mei 2021 hebben respectievelijk vreemdeling 1, vreemdeling 2, vreemdeling 3 en de staatssecretaris hierop gereageerd.

#### Overwegingen

##### **Inleiding**

1. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de artikelen 29, eerste lid, en 27, derde lid, van Verordening 604/2013 (PB 2013, L 180; hierna: de Dublinverordening). Deze artikelen hebben betrekking op de termijn waarbinnen een vreemdeling kan worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat (hierna: overdrachtstermijn) en op de opschorting van die termijn bij een beroep of bezwaar tegen het overdrachtsbesluit. Volgens het Nederlandse vreemdelingenbeleid wordt de overdrachtstermijn ook opgeschort, als een vreemdeling tijdens de Dublinprocedure een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning indient, omdat hij stelt in Nederland en/of in de verantwoordelijke lidstaat slachtoffer te zijn geworden van mensenhandel en de vreemdeling tegen de afwijzing van die aanvraag bezwaar maakt. Omdat de vreemdeling ingevolge de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) de behandeling van dat bezwaar in Nederland mag afwachten, is overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat gedurende die tijd namelijk feitelijk niet mogelijk.

De vraag is of de genoemde bepalingen van de Dublinverordening zich tegen dit Nederlandse systeem verzetten.

1.1. Deze verwijzingsuitspraak is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in de punten 2 tot en met 5 een overzicht gegeven van de feiten, de uitspraken van de rechtbank en het geschil in hoger beroep. Vervolgens volgt in punt 6 het wettelijk kader. In de punten 7 tot en met 10 staat de beoordeling van de Afdeling centraal. In punt 11 wordt afgesloten met de prejudiciële vraag.

## **Feiten**

2. De vreemdelingen hebben ieder in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend, maar de staatssecretaris heeft Italië verantwoordelijk gehouden voor de behandeling van deze verzoeken. De Italiaanse autoriteiten hebben de terug- of overnameverzoeken expliciet of stilzwijgend geaccepteerd en daarom heeft de staatssecretaris de verzoeken om internationale bescherming niet in behandeling genomen.

De vreemdelingen hebben vervolgens in Nederland ieder ook aangifte gedaan van mensenhandel, waarvan zij, naar zij stellen, in Nederland en/of in Italië slachtoffer zijn geworden. Die aangiftes heeft de staatssecretaris ambtshalve aangemerkt als aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden in de zin van artikel 3.48 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000), te weten als slachtoffer van mensenhandel. Een dergelijke aanvraag (hierna: aanvraag om verblijf wegens mensenhandel) is in het Nederlandse systeem het begin van een nieuwe, afzonderlijke procedure, die inhoudelijk los staat van de procedure over het verzoek om internationale bescherming. De staatssecretaris heeft de aanvragen om verblijf wegens mensenhandel vervolgens afgewezen, waarna de vreemdelingen bezwaar hebben gemaakt tegen die afwijzende besluiten. De staatssecretaris heeft het bezwaar van vreemdeling 1 en vreemdeling 3 tegen die afwijzende besluiten ongegrond verklaard. Op het bezwaar van vreemdeling 2 heeft de staatssecretaris geen besluit genomen, omdat zij haar bezwaar heeft ingetrokken.

2.1. De rechtbank heeft in de procedures over de verzoeken om internationale bescherming in alle drie de zaken het besluit van de staatssecretaris om die verzoeken niet in behandeling te nemen, vernietigd, met als gevolg dat de staatssecretaris opnieuw op die verzoeken om internationale bescherming moet beslissen. De staatssecretaris heeft daartegen hoger beroep ingesteld. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft in alle drie de zaken een verzoek van de staatssecretaris om een voorlopige voorziening te treffen toegewezen, zodat de staatssecretaris geen gevolg hoeft te geven aan de uitspraken van de rechtbank totdat op zijn hoger beroepen in de zaken is beslist. Zie onderstaand overzicht voor de relevante data in de drie zaken.

	vr. 1	vr. 2	vr. 3
indiening aanvraag asiel	19/04/2019	05/09/2019	07/10/2019
claimakkoord, al dan niet fictief (f)	12/06/2019	28/11/2019	20/11/2019 (f)
besluit niet in behandeling	01/08/2019	17/01/2020	08/02/2020
aangifte mensenhandel	01/10/2019	21/02/2020	04/03/2020
afwijzing aanvraag verblijf wegens mensenhandel	07/10/2019	03/03/2020	06/04/2020
bezwaar tegen die afwijzing	04/11/2019	30/03/2020	04/05/2020
rechtbankuitspraak asiel	21/11/2019	01/09/2020	16/09/2020
bezwaar mensenhandel ongegrond	16/12/2019	-	28/08/2020
intrekking bezwaar	-	22/04/2020	-
voorlopige voorziening Afdeling	22/04/2020	21/09/2020	16/11/2020

### De uitspraken van de rechtbanken

3. In de zaken van vreemdeling 2 en 3 (nrs. 202004917/1/V1 en 202005113/1/V1) heeft de rechtbank geoordeeld dat de overdrachtstermijn is verstreken op respectievelijk 28 mei 2020 en 20 mei 2020, zijnde zes maanden na het claimakkoord, en dat Nederland daarom verantwoordelijk is geworden voor de verzoeken om internationale bescherming. De rechtbank heeft aan dat oordeel ten grondslag gelegd dat een wettelijke grondslag voor het Nederlandse systeem, zoals vormgegeven in paragraaf B1/7.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc 2000), ontbreekt. Ze heeft overwogen dat de overdrachtstermijn op grond van artikel 29, eerste lid, van de Dublinverordening, alleen wordt opgeschort overeenkomstig artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening. Nederland heeft gekozen voor de uitvoering van artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening. Daaruit volgt dat een vreemdeling de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of bezwaar gericht tegen het overdrachtsbesluit. Een bezwaar in de procedure over de aanvraag om verblijf wegens mensenhandel is volgens de rechtbank geen rechtsmiddel gericht tegen het overdrachtsbesluit, en evenmin een getroffen voorlopige voorziening tegen dat overdrachtsbesluit. Dat bezwaar kan dus volgens de rechtbank niet leiden tot opschorting van de overdrachtstermijn. Vreemdeling 3 heeft wel een verzoek gedaan tot het treffen van een voorlopige voorziening in samenhang met zijn beroep tegen het overdrachtsbesluit, maar heeft dit weer ingetrokken, waardoor ook in zaak nr. 202005113/1/V1 de werking van het overdrachtsbesluit niet door een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening is opgeschort.

3.1. De rechtbank heeft verder overwogen dat artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening een alternatieve opsomming van rechtsmiddelen bevat, zodat de door de staatssecretaris gewenste schorsende werking niet mede kan worden gebaseerd op artikel 27, derde lid, aanhef en onder a, van de Dublinverordening. Ten slotte kan volgens de rechtbank voor de door de staatssecretaris gewenste schorsende werking ook geen steun worden gevonden in de context en de doelstellingen van de Dublinverordening, omdat de Dublinverordening verschillende doelstellingen kent en een ruimere uitleg van de desbetreffende bepalingen daarmee niet zonder meer is

gegeven. Deze redenering leidt er volgens de rechtbank toe dat de overdrachtstermijn niet op grond van artikel 29, eerste lid, van de Dublinverordening is verlengd door het bezwaar tegen de afwijzing van de aanvraag om verblijf wegens mensenhandel.

3.2. In de zaak van vreemdeling 1 (nr. 201908576/1/V1) heeft de rechtbank het besluit om andere redenen – die niet relevant zijn voor het stellen en beantwoorden van de prejudiciële vragen – vernietigd, maar moet de Afdeling, alvorens inhoudelijk aan het hoger beroep van de staatssecretaris tegen die uitspraak toe te kunnen komen, de vraag beantwoorden of de overdrachtstermijn in deze zaak is verstreken. De vreemdeling heeft namelijk aangevoerd dat de staatssecretaris geen belang meer heeft bij de beoordeling van dat hoger beroep, omdat de overdrachtstermijn is verstreken en Nederland dus verantwoordelijk is geworden voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

### **Het geschil in hoger beroep**

4. De staatssecretaris heeft in alle drie de zaken hoger beroep ingesteld en betoogt dat de overdrachtstermijnen niet zijn verstreken, omdat de termijnen zijn opgeschort door het bezwaar dat de vreemdelingen hebben gemaakt in de procedures tegen de afwijzing van hun aanvragen om verblijf wegens mensenhandel. Volgens de staatssecretaris verzet de Dublinverordening zich daar niet tegen.

4.1. Ter zitting van de Afdeling heeft de staatssecretaris nader toegelicht dat hij met zijn interpretatie van de Dublinverordening rekening houdt met het nuttig effect van de Dublinverordening en misbruik van deze verordening voorkomt, dat artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, ook gaat over de uitvoering van het overdrachtsbesluit, dat zijn interpretatie past bij de procesautonomie van de lidstaten en dat de drie mogelijkheden in artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening, elkaar niet uitsluiten.

5. De vreemdelingen hebben ter zitting aangevoerd dat het oordeel van de rechtbank in de uitspraken over de overdrachtstermijn (nrs. 202004917/1/V1 en 202005113/1/V1) juist is.

### **Wettelijk kader**

#### Het recht van de Europese Unie

##### *Dublinverordening*

6. Punt 4 van de considerans luidt:  
"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."

Punt 5 van de considerans luidt:

"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."

Punt 9 van de considerans luidt:

"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.  
[...]"

Punt 19 van de considerans luidt:

"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."

Artikel 27 ("Rechtsmiddelen") luidt:

"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.  
2. De lidstaten stellen een redelijke termijn vast waarbinnen de betrokkene zijn recht op het instellen van een daadwerkelijk rechtsmiddel overeenkomstig lid 1, kan uitoefenen.  
3. Voor een beroep of een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit bepalen de lidstaten in hun nationale recht dat:  
a. het beroep of het bezwaar de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven, of  
b. de overdracht automatisch wordt opgeschort en dat dergelijke opschorting verstrijkt na een bepaalde redelijke termijn, binnen welke een rechterlijke instantie na nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het verzoek een beslissing heeft genomen of een beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, of  
c. de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het

bezwaar. De lidstaten zorgen ervoor dat er een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek wordt gegeven. Beslissingen over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit worden gegeven binnen een redelijke termijn die evenwel een nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het opschortingsverzoek mogelijk maakt. Een beslissing om de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet op te schorten wordt gemotiveerd.  
[...]"

Artikel 29 ("Werkwijzen en termijnen") luidt:

"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 lidstaat 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.  
[...]"

*Richtlijn 2004/81/EG van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.*

Punt 9 van de considerans luidt:

"Bij deze richtlijn wordt voor slachtoffers van mensenhandel of, indien de lidstaten de werkingssfeer van de richtlijn wensen te verruimen, voor onderdanen van derde landen die hulp hebben gekregen bij illegale immigratie een verblijfstitel ingesteld die voor de betrokkenen een voldoende prikkel moet zijn om samen te werken met de bevoegde autoriteiten en waaraan, om misbruik te voorkomen, bepaalde voorwaarden zijn verbonden."

Punt 10 van de considerans luidt:

"Daartoe dienen de criteria voor de afgifte van een verblijfstitel, de voorwaarden voor verblijf en de gronden voor niet-verlenging of intrekking te worden vastgesteld. Het aan deze richtlijn ontleende recht van verblijf is van voorlopige aard en verbonden aan voorwaarden."

Punt 11 van de considerans luidt:

"De betrokken onderdanen van derde landen moeten in kennis worden gesteld van de mogelijkheid deze verblijfstitel te krijgen en zij dienen bedenktijd te krijgen. Dit moet hen in staat stellen met kennis van zaken te beslissen of zij, gezien de eventueel daaraan verbonden risico's, bereid zijn samen te werken met de bevoegde autoriteiten (politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke autoriteiten), zodat zij hun medewerking op vrijwillige basis verlenen en deze derhalve doeltreffender is."



*Richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan [...].*

Punt 1 van de considerans luidt:

"Mensenhandel is een ernstig, vaak in het kader van georganiseerde misdaad gepleegd misdrijf, een grove schending van de fundamentele rechten en uitdrukkelijk verboden door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel is een prioriteit voor de Unie en de lidstaten."

Punt 7 van de considerans luidt:

"In deze richtlijn wordt uitgegaan van een geïntegreerde, holistische en op mensenrechten gebaseerde aanpak van de strijd tegen mensenhandel en bij de uitvoering ervan moet rekening worden gehouden met Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, en met Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Verbetering van preventie, vervolging en bescherming van de rechten van de slachtoffers zijn belangrijke doelstellingen van deze richtlijn. De richtlijn hanteert daarnaast ook een contextueel gevarieerd concept van de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel en beoogt elke specifieke vorm met de meest efficiënte middelen te bestrijden."

#### Nationaal recht

##### *Algemene wet bestuursrecht*

##### *Hoofdstuk 8 (Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter)*

##### *Titel 8.3 (Voorlopige voorziening en onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak)*

Artikel 8:81 luidt:

"1. Indien tegen een besluit bij de bestuursrechter beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter, bezwaar is gemaakt [...], kan de voorzieningenrechter van de bestuursrechter die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist. [...]"

##### *Titel 8.5 (Hoger beroep)*

Artikel 8:108 luidt:

"1. Voor zover in deze titel niet anders is bepaald, zijn op het hoger beroep de titel 8.1 tot en met 8.3 van overeenkomstige toepassing [...]."

*Vreemdelingenwet 2000*  
*Hoofdstuk 3 (Verblijf), Afdeling 4 (De verblijfsvergunning asiel)*

Artikel 28 luidt:

"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; [...]"

*Hoofdstuk 7 (Rechtsmiddelen), Afdeling 2 (Regulier)*

Artikel 73 luidt:

"1. De werking van het besluit tot afwijzing van de aanvraag [...] wordt opgeschort totdat de termijn voor het maken van bezwaar [...] is verstreken of, indien bezwaar is gemaakt [...], totdat op het bezwaar [...] is beslist. [...]"

*Hoofdstuk 7 (Rechtsmiddelen), Afdeling 3 (Asiel)*

Artikel 82 luidt:

"1. De werking van het besluit omtrent een verblijfsvergunning wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. [...]"

*Vreemdelingenbesluit 2000*

Artikel 3.48 luidt:

"1. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden worden verleend aan de vreemdeling die:  
a. slachtoffer-aangever is van mensenhandel, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan;  
[...]"

Artikel 7.3 luidt:

"1. Indien een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan teneinde uitzetting of overdracht te voorkomen voordat is beslist op een beroep gericht tegen een besluit dat is genomen naar aanleiding van een aanvraag om een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet, is het de vreemdeling toegestaan de uitspraak op dit verzoek hier te lande af te wachten.  
[...]"

*Vreemdelingencirculaire 2000*

Paragraaf B1/7.2 luidt:

"Indien de werking van een besluit tot afwijzing van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ingevolge artikel 73, eerste lid, Vw 2000 is

opgeschort door het indienen van een bezwaarschrift, wordt deze opschortende werking geacht automatisch mede de uitvoering van een jegens de vreemdeling uitgevaardigd overdrachtsbesluit op te schorten als bedoeld in artikel 27, derde lid, Dublinverordening. [...]"

### **Beoordeling**

7. De Afdeling geeft hieronder weer waarom zij tot het stellen van prejudiciële vragen overgaat. In de punten 8 tot en met 10 zet de Afdeling uiteen tot welke conclusies zij zelf vooralsnog komt.

8. Blijkens de totstandkomingsstukken van de Dublinverordening, punten 5 en 9 van de considerans daarvan en punten 37 en 64 van de conclusie van de advocaat-generaal E. Sharpston voor de zaak Ghezelbash van 17 maart 2016, ECLI:EU:C:2016:186, beoogt de Dublinverordening een methode vast te leggen met als doel de snelle vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een verzoeker bij één van de lidstaten is ingediend, om zo de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen alsmede de doelstelling om dergelijke verzoeken snel te behandelen, niet te ondermijnen. De Dublinverordening beoogt de behandeling van asielverzoeken te stroomlijnen, meer rechtszekerheid te bieden bij de bepaling van de staat die verantwoordelijk is om het asielverzoek te behandelen en daarmee "forumshoppen" te voorkomen (zie punt 79 van het arrest van 21 december 2011, N.S., ECLI:EU:C:2011:865, punt 19 van de considerans van de Dublinverordening en punt 57 van het arrest Ghezelbash).

9. Niet in geschil is dat Nederland, met artikel 7.3, eerste lid, van het Vb 2000, heeft gekozen voor uitvoering van artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening.

10. De Afdeling overweegt dat de artikelen 29, eerste lid, en 27, derde lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening, zoals toegelicht in de rechtbankuitspraken, zich zouden kunnen verzetten tegen het Nederlandse systeem dat het bezwaar van een vreemdeling tegen een ander besluit in een andere procedure opschortende werking heeft voor de uitvoering van het overdrachtsbesluit. Voor die conclusie pleiten de letterlijke betekenis van het begrip 'bezwaar tegen het overdrachtsbesluit', zoals vermeld in de aanhef van artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening, en de letterlijke betekenis van het woord 'of' in dat lid, onder a en b. Deze uitleg sluit weliswaar aan bij de letterlijke tekst, maar lijkt voorbij te gaan aan de ruime mogelijkheden aan rechtsmiddelen die artikel 27 van de Dublinverordening de lidstaten biedt. Ook lijkt deze uitleg geen rekening te houden met de omstandigheid dat context en doelstelling van de Dublinverordening mogelijk niet samenvallen met die van Richtlijn 2004/81/EG.

10.1. Hieronder worden vier argumenten genoemd die pleiten voor de conclusie dat de Dublinverordening zich niet verzet tegen het Nederlandse systeem van schorsende werking zoals in dit geding aan de orde. Het eerste

argument heeft betrekking op het tegengaan van misbruik van de Dublinverordening en van Richtlijn 2004/81/EG.

10.1.1. Op grond van artikel 73 van de Vw 2000 heeft het bezwaar tegen de afwijzing van een aanvraag om een vergunning tot verblijf wegens mensenhandel schorsende werking. De vreemdeling kan voor de beslissing op dit bezwaar niet uit Nederland worden verwijderd en dus ook niet worden overgedragen aan een andere lidstaat. In het Besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 10 juli 2019, nummer WBV 2019/10, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 is vermeld dat de schorsende werking van dit bezwaar geacht wordt automatisch mede de uitvoering van een jegens de vreemdeling uitgevaardigd overdrachtsbesluit op te schorten. Blijkens de toelichting in dat Besluit kreeg een vreemdeling die aangifte deed van mensenhandel tot dan toe in het algemeen binnen 24 uur een tijdelijke vergunning, waardoor Nederland op grond van artikel 12 van de Dublinverordening verantwoordelijk werd voor de al eerder ingediende asielaanvraag. Vaak werd die reguliere vergunning weer met terugwerkende kracht ingetrokken, omdat het Openbaar Ministerie (hierna: OM) binnen enkele weken vaststelde dat geen strafrechtelijk onderzoek in Nederland mogelijk was vanwege het ontbreken van voldoende opsporingsindicaties. De mogelijkheid om de vreemdeling over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat op grond van de Dublinverordening herleefde daarmee niet. Dit laagdrempelige beleid leidde tot een grote toename van vreemdelingen die aangifte deden van mensenhandel, terwijl een andere lidstaat verantwoordelijk was voor de behandeling van deze in Nederland ingediende asielaanvragen.

10.1.2. Met de inwerkingtreding van WBV 2019/10 per 1 augustus 2019 komen die vreemdelingen alleen in aanmerking voor een tijdelijke reguliere vergunning voor verblijf wegens mensenhandel, als het OM heeft vastgesteld dat hun aanwezigheid in Nederland noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek. Volgens paragraaf B8/3.1 van de Vc 2000, heeft een vreemdeling na het indienen van de asielaanvraag drie maanden bedenktijd<sup>1</sup> om aangifte te doen van mensenhandel. Na die aangifte bepaalt het OM of aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk is in het kader van het strafrechtelijk onderzoek. Als dat niet het geval is, wordt de aanvraag om verblijf wegens mensenhandel in principe afgewezen, en kan de vreemdeling daar bezwaar tegen maken. Volgens de staatssecretaris gebeurt het vaak dat op het moment dat hij beslist op het bezwaar, er van de zes

---

<sup>1</sup> Over de bedenktijd zijn bij verwijzingsuitspraak van 29 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:727, prejudiciële vragen gesteld door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (zaak C-66/21). In die uitspraak gaat het weliswaar ook over paragraaf B8/3.1 van de Vc 2000, maar in die zaak is de vreemdeling geen bedenktijd gegund noch is hem een reguliere vergunning voor verblijf wegens mensenhandel toegekend. In de verwijzingsuitspraak van de rechtbank Den Haag gaat het vooral om de vraag wanneer een bedenktijd moet worden gegund op grond van Richtlijn 2004/81/EG en wat dat betekent voor een te nemen overdrachtsbesluit. Volgens de Afdeling staan die vragen los van de vragen in deze uitspraak, waar het gaat over de toepassing van de Dublinverordening en de betekenis van een bezwaar tegen de afwijzing van een reguliere vergunning voor verblijf wegens mensenhandel voor de overdrachtstermijn.

maanden die de overdrachtstermijn telt, al vier of meer zijn verstreken. Zonder schorsende werking van het bezwaar voor de overdrachtstermijn bestaat de kans dat de feitelijke overdracht niet binnen de overdrachtstermijn kan worden gerealiseerd, waardoor de overdrachtstermijn verstrijkt en hij de behandeling van de asielaanvraag aan zich moet trekken. Bij de vreemdelingen in deze zaken is tussen het claimakkoord en het besluit op bezwaar of de intrekking van het bezwaar meer dan zes maanden verlopen. De staatssecretaris stelt dat dit bij een zorgvuldige behandeling van de aanvraag om verblijf wegens slachtofferschap van mensenhandel onvermijdelijk is. Dit werkt volgens de staatssecretaris misbruik en 'forumshoppen' in de hand. De staatssecretaris heeft er ter zitting bij de Afdeling op gewezen dat een vreemdeling de overdracht kan frustreren door te gaan procederen over een verblijfstitel waarvan hij of zij weet dat daar geen recht op bestaat, maar waarvan hij of zij ook weet dat dit de verantwoordelijkheid voor het beoordelen van de asielaanvraag doet verschuiven naar Nederland. Een dergelijke perverse prikkel leidt tot onnodige procedures en tot een onnodig beroep op de bij de staatssecretaris aanwezige besliscapaciteit, aldus de staatssecretaris.

10.1.3. Zoals onder 8 is overwogen, is de Dublinverordening vastgesteld om de behandeling van asielverzoeken te stroomlijnen en om meer rechtszekerheid te bieden bij de bepaling van de staat die verantwoordelijk is om het asielverzoek te behandelen en om aldus forumshoppen te voorkomen.

Zoals volgt uit de punten 1 en 7 van de considerans van Richtlijn 2011/36/EU, is het voorkomen en bestrijden van mensenhandel een prioriteit voor de Unie en de lidstaten. Daarbij moeten de rechten van de slachtoffers van mensenhandel worden beschermd. Bij de uitvoering van een geïntegreerde, holistische en op mensenrechten gebaseerde aanpak van de strijd tegen mensenhandel moet rekening worden gehouden met Richtlijn 2004/81/EG. Het is dan ook van belang dat lidstaten zorgvuldig omgaan met aangiftes van mensenhandel. Met een zorgvuldige afhandeling is tijd gemoeid, met alle gevolgen van dien voor de door de Dublinverordening in tijd beperkte overdrachtstermijn. De staatssecretaris heeft bedoeld daaraan invulling te geven door een vreemdeling die overweegt aangifte te doen van mensenhandel drie maanden bedenktijd te gunnen en te bepalen dat de overdracht op grond van de Dublinverordening wordt uitgesteld tot na het besluit op bezwaar in de procedure over een verblijfsvergunning in verband met mensenhandel.

Het toekennen van opschortende werking aan het maken van bezwaar door een vreemdeling tegen de afwijzing van zijn aanvraag om verblijf wegens mensenhandel maakt dat het nuttig effect van de Dublinverordening en Richtlijn 2004/81/EG met elkaar kunnen worden verzoend en misbruik van beide kan worden voorkomen.

10.2. Een tweede argument kan worden gevonden in de lezing van artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening.

10.2.1. Ingevolge dit artikel bepalen de lidstaten voor een beroep of een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit in hun nationale recht dat de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit

op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. Vraag is of hieruit kan worden afgeleid dat ook het instellen van een rechtsmiddel dat aan de feitelijke uitvoering van een overdrachtsbesluit in de weg staat tot opschorting van de overdrachtstermijn leidt. Hierbij is van belang dat het maken van bezwaar tegen de afwijzing van een aanvraag om verblijf wegens slachtofferschap van mensenhandel opschortende werking heeft, wat meebrengt dat de vreemdeling de uitkomst van de procedure over deze aanvraag in Nederland mag afwachten en dat hij niet kan worden overgedragen. Hoewel het niet gaat om een bezwaar dat is gericht tegen het overdrachtsbesluit zelf, heeft het bezwaar dus wel tot gevolg dat de overdracht feitelijk niet kan worden uitgevoerd. Dit zou ervoor pleiten om het in de aanhef van het derde lid vermelde begrip 'het overdrachtsbesluit' zo uit te leggen dat daaronder ook valt 'feitelijke uitvoering van de overdracht'.

10.3. Het derde argument wordt gevormd door de procedurele autonomie van lidstaten.

10.3.1. De staatssecretaris heeft er ter zitting van de Afdeling op gewezen dat de Dublinverordening het de lidstaten toestaat de toekenning van schorsende werking te regelen in hun nationale wetgeving. In het arrest van het Hof van Justitie van 29 januari 2009, Petrosian, ECLI:EU:C:2009:41, concludeert het Hof in punt 49 dat lidstaten die aan asielzoekers rechtsmiddelen hebben willen bieden die tot opschorting van de overdracht leiden, niet onder het mom van inachtneming van het vereiste van snelheid in een minder gunstige positie mogen worden gebracht dan lidstaten die hier niet voor hebben gekozen. Ook benadrukt het Hof van Justitie in het arrest van 13 september 2017, Amayry, ECLI:EU:C:2017:675, in de punten 67 en 68, – zij het in een bewaringszaak en naar aanleiding van artikel 28 van de Dublinverordening – dat in het geval de uitvoering van een overdracht is opgeschort ten gevolge van een besluit van de bevoegde autoriteit (en dus niet als gevolg van de wet of een rechterlijke beslissing) de betrokkene zich niettemin in een situatie bevindt die volstrekt vergelijkbaar is met die van een persoon wiens beroep of bezwaar ingevolge artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening, opschortende werking wordt toegekend. Volgens de staatssecretaris maakt de procedurele autonomie van de lidstaat Nederland het hem dan ook mogelijk te kiezen voor de gewenste opschortende werking van het bedoelde bezwaar.

10.4. Tot slot kan als vierde argument worden aangevoerd dat de opsomming van artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening bestaat uit mogelijkheden die elkaar niet uitsluiten.

10.4.1. Niet in geschil is dat Nederland heeft gekozen voor de optie in artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening, en dat de door de staatssecretaris voorgestelde opschortende werking valt onder a. In de zaken van vreemdelingen 2 en 3 (nrs. 202004917/1/V1 en 202005113/1/V1) heeft de rechtbank, zoals weergegeven onder 3, overwogen dat artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening, een alternatieve opsomming geeft. De staatssecretaris betoogt dat artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening, geen alternatieve opsomming geeft en dat ook een combinatie van a en c mogelijk is, ook al staat in artikel 27, derde lid: 'of'.

De Afdeling neemt in aanmerking dat het Hof van Justitie in het arrest van 16 juli 2015, A. tegen B., ECLI:EU:C:2015:479, heeft geoordeeld dat het woord 'of' in de daar aan de orde zijnde context niet per definitie uitsluitend was bedoeld. Het Hof acht in dat arrest voor de uiteindelijke uitleg van wat is bedoeld van belang: de bewoordingen, de nagestreefde doelstellingen en de context van de betrokken bepaling (zie punt 47 van het arrest).

10.4.2. Bij deze uitleg van artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening, zou de conclusie zijn dat dit artikel bedoelt rechtsbescherming te bieden tegen het overdrachtsbesluit en de uitvoering daarvan. De relevante context is, enerzijds dat een vreemdeling snel duidelijkheid krijgt welke lidstaat verantwoordelijk is voor het asielvzoek, en anderzijds dat misbruik van de Dublinverordening en forumshoppen worden voorkomen. Daar komt bij dat het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, zoals hiervoor onder 10.1.3 overwogen, een prioriteit is voor de Unie en de lidstaten (zie ook punt 1 van de considerans van Richtlijn 2011/36/EU). In deze redenering staat niet bij voorbaat vast dat een lidstaat maar een van de drie opties van artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening kan kiezen en niet een combinatie. Deze keuzevrijheid past ook bij de procedurele autonomie van lidstaten.

### **Prejudiciële vraag**

11. Samenvattend leidt de Afdeling uit de letterlijke lezing van de artikelen 27, derde lid, en 29, eerste lid, van de Dublinverordening af dat deze artikelen zich mogelijk verzetten tegen het opschorten van de uitvoering van een overdrachtsbesluit door een bezwaar tegen de afwijzing van een aanvraag om verblijf wegens slachtofferschap van mensenhandel of, meer in het algemeen, tegen de schorsende werking van een bezwaar tegen een ander besluit dan het overdrachtsbesluit. Anderzijds zijn er verschillende argumenten, die ook worden ondersteund door rechtspraak van het Hof van Justitie, die leiden tot de tegenovergestelde conclusie. De Afdeling ziet zich daarom genoodzaakt het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vraag:

Moeten de artikelen 27, derde lid, en 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 zij zich niet verzetten tegen nationale regelgeving zoals hier aan de orde, waarin een lidstaat heeft gekozen voor uitvoering van artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, maar ook opschortende werking van de uitvoering van een overdrachtsbesluit heeft toegekend aan een bezwaar of beroep tegen een besluit in een procedure over een aanvraag om een verblijfsvergunning in verband met mensenhandel, niet zijnde een overdrachtsbesluit, dat wel de feitelijke overdracht tijdelijk verhindert?

12. De behandeling van de hoger beroepen 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:

Moeten de artikelen 27, derde lid, en 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 zij zich niet verzetten tegen nationale regelgeving zoals hier aan de orde, waarin een lidstaat heeft gekozen voor uitvoering van artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, maar ook opschortende werking van de uitvoering van een overdrachtsbesluit heeft toegekend aan een bezwaar of beroep tegen een besluit in een procedure over een aanvraag om een verblijfsvergunning in verband met mensenhandel, niet zijnde een overdrachtsbesluit, dat wel de feitelijke overdracht tijdelijk verhindert?

- II. schorst de behandeling van de hoger beroepen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. van Goeverden-Clarenbeek, griffier.

w.g. Steendijk  
voorzitter

w.g. Van Goeverden-Clarenbeek  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 mei 2021

488-938  
Verzonden: 26 mei 2021