

Zaak C-790/23 [Qassioun]ⁱ**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

21 december 2023

Verwijzende rechter:

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 december 2023

Verzoekende partij:

X

Andere partij:

Maahanmuuttovirasto

**KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
(HOOGSTE BESTUURSRECHTER)****Tussenvonnissen**[niet
vertaald]

18 december 2023

[niet
vertaald]

[niet vertaald]

Voorwerp van de procedure

Verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Verzoekende partij

X, Syrië

In de zaak gehoorde partij

Maahanmuuttovirasto (immigratiedienst)

Bestreden beslissingⁱ Deze zaak wordt aangeduid met een fictieve naam die niet overeenstemt met de echte naam van een partij in de procedure.

Helsingin hallinto-oikeus
(bestuursrechter Helsinki, Finland)
15/12/2022 [*niet vertaald*]

Voorwerp van de procedure en relevante feiten

(1) X (hierna: verzoekster) is Syrisch staatsburger en komt uit Damascus. Zij is een ongehuwde, meerderjarige vrouw, volgens haar etnische afstamming Arabisch en volgens haar godsdienst soennitische moslim. Haar moeder en haar minderjarige zussen waarmee zij van Syrië naar Denemarken en vervolgens naar Finland is gereisd, verblijven thans in Finland. Volgens haar verklaringen heeft verzoekster geen contact met haar vader. Bij haar werden onder meer een posttraumatische stressstoornis en een zware depressieve stoornis zonder psychotische symptomen vastgesteld.

(2) Verzoekster heeft op 1 juli 2016 in Denemarken een eerste verzoek om internationale bescherming ingediend. Op 29 augustus 2016 heeft Denemarken haar op grond van § 7, lid 3, van de Deense vreemdelingenwet een tijdelijke verblijfstitel verleend op basis van haar kwetsbaarheid. Verzoeksters verblijfstitel was geldig van 29 augustus 2016 tot en met 12 november 2020.

(3) Bij besluit van 17 november 2020 heeft de *Deense immigratiedienst* ambtshalve op grond van § 11, lid 2, van de Deense vreemdelingenwet besloten om de verblijfstitel niet te verlengen, aangezien de grondslag voor de verblijfstitel niet langer bestond. Bij besluit van 2 juli 2021 heeft de *Deense commissie van beroep voor vluchtelingen*ⁱ het besluit van de dienst niet gewijzigd. Bij het besluit van de commissie van beroep werd verzoekster gelast het land uiterlijk een maand na de vaststelling van dit besluit te verlaten. Volgens dit besluit kan verzoekster, indien zij het land niet vrijwillig verlaat, naar Syrië worden teruggestuurd. In het besluit staat echter dat de Deense regering om redenen van buitenlands beleid heeft besloten voorlopig niemand naar Syrië terug te sturen. Het besluit bepaalt dat aan verzoekster de toegang tot alle EU-lidstaten (behalve Ierland) en alle Schengenstaten kan worden ontzegd als zij niet voldoet aan haar verplichting om het land te verlaten.

(4) *Verzoekster* heeft op 27 juli 2021 in Finland een verzoek om internationale bescherming ingediend. Ter motivering van haar verzoek heeft verzoekster de dreiging van een gedwongen huwelijk aangevoerd. Bovendien zijn door verzoekster foto's gemaakt tijdens een demonstratie in Denemarken tegen het Syrische regime die naar Syrië zijn gestuurd.

ⁱ Flygtningenævnet.

(5) Op 29 juli 2021 heeft de *Maahanmuuttovirasto* (Finse immigratiedienst) Denemarken op grond van de Dublin III-verordeningⁱⁱ een terugnameverzoek toegezonden. Op 5 augustus 2021 heeft Denemarken dit verzoek ingewilligd op grond van artikel 18, lid 1, onder d), van deze verordening.

(6) Bij besluit van 12 november 2021 heeft de *Maahanmuuttovirasto* verzoeksters verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk verklaard en haar geen verblijfstitel verleend. De *Maahanmuuttovirasto* heeft besloten verzoekster naar Denemarken te zenden en heeft haar een inreisverbod voor twee jaar op het Finse grondgebied opgelegd.

(7) Op 2 februari 2022 heeft de *Maahanmuuttovirasto* Denemarken meegedeeld dat de overdrachtstermijn, die op 5 februari 2022 zou verstrijken, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening is verlengd tot 5 februari 2023, nadat verzoekster was ondergedoken. Verzoekster was niet verschenen voor een test op het coronavirus met het oog op haar verwijdering en werd als verdwenen aangemerkt. Later is zij op 4 februari 2022 teruggekeerd naar het opvangcentrum.

(8) Bij de bestreden beschikking heeft de *Helsingin hallinto-oikeus* (bestuursrechter Helsinki, Finland) verzoeksters hogere voorziening afgewezen.

(9) *Verzoekster* heeft de *Korkein hallinto-oikeus* (hoogste bestuursrechter, Finland) verzocht om tegen de beslissing van de bestuursrechter hoger beroep te mogen instellen en verzoekt met haar beroep om vernietiging van de beslissingen van de bestuursrechter en de *Maahanmuuttovirasto*. De zaak moet worden terugverwezen naar de *Maahanmuuttovirasto* met het oog op, primair, de toekenning van internationale bescherming of een verblijfstitel en, subsidiair, de behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Verzoekster verzoekt tevens de tenuitvoerlegging van haar verwijdering te verbieden en een terechtzitting in het geding te houden.

(10) Op 13 januari 2023 heeft de *Korkein hallinto-oikeus* een beschikking in kort geding [*niet vertaald*] gegeven waarbij de tenuitvoerlegging van de verwijdering van verzoekster werd verboden totdat de *Korkein hallinto-oikeus* uitspraak zal hebben gedaan over de toelating van de hogere voorziening of in afwachting van een andere beschikking.

Voornaamste argumenten van de partijen

ⁱⁱ 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, zogenoemde Dublin III-verordening)

(11) *Verzoekster* betoogt dat de beslissing van de Maahanmuuttovirasto om verzoeksters verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren, in strijd is met het Unierecht, althans wat de subsidiaire bescherming betreft. Denemarken past noch de erkenningsrichtlijnⁱⁱⁱ noch de procedurerichtlijn^{iv} toe. Haar uitzetting naar Denemarken betekent dat haar verzoek om internationale bescherming in geen enkele fase zal worden getoetst met het oog op subsidiaire bescherming. Gelet op de punten 52 en 55 van arrest C-497/21 van het Hof van Justitie is dit in strijd met het Unierecht.

(12) *Verzoekster* geeft ook te kennen dat zij vreest dat zij uit Denemarken naar Syrië zal worden uitgezet. Volgens de administratieve praktijk met betrekking tot de beslissingen van de Maahanmuuttovirasto en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is terugkeer naar Syrië een behandeling die in strijd is met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Bovendien vreest *verzoekster* dat zij voor onbepaalde tijd in Denemarken onder onmenselijke omstandigheden zal moeten leven in een verwijdercentrum waar haar persoonlijke rechten ernstig worden beperkt. Deze omstandigheden vormen een structureel gebrek in het Deense opvangsysteem, althans voor Syriërs, aangezien niemand naar Syrië kan worden teruggestuurd. Een verwijdering van *verzoekster* naar Denemarken is volgens haar in strijd met het *beginsel van non-refoulement*.

(13) Hoe dan ook moet de overdrachtstermijn worden geacht te zijn verstreken, aangezien *verzoekster* niet is ondergedoken en de termijn dus niet had mogen worden verlengd. Bovendien vond de overdracht van *verzoekster* niet onmiddellijk plaats zodra dit in de praktijk mogelijk was geweest.

(14) De *Maahanmuuttovirasto* betoogt dat de bijzondere status van Denemarken in het asielstelsel van de Unie de toepassing van de Dublin III-verordening onverlet laat. De *Maahanmuuttovirasto* verwijst in dit verband naar punt 49 van arrest C-497/21 van het Hof van Justitie. De *Maahanmuuttovirasto* voert ook aan dat het Dublin-systeem berust op het beginsel van wederzijds vertrouwen. Het ontbreken van identieke beslissingen in de lidstaten kan niet worden beschouwd als een reden om af te wijken van het beginsel van wederzijds vertrouwen. Noch het Hof van

ⁱⁱⁱ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)

^{iv} Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking).

Justitie, noch het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat het Deense asiel- of opvangsysteem structurele gebreken vertoont. Bovendien stelt de Maahanmuuttovirasto vast dat verzoekster, door niet voor de coronatest te verschijnen, bewust de overdracht heeft vermeden. Zij was op de hoogte gesteld van de testdatum en heeft de autoriteiten geen geldige reden gegeven voor haar afwezigheid. De Maahanmuuttovirasto kon ervan uitgaan dat verzoekster was ondergedoken. Indien de termijn nog loopt, gaat de bevoegdheid niet over op de verzoekende lidstaat enkel omdat de overdracht niet onmiddellijk heeft plaatsgevonden, aldus de Maahanmuuttovirasto.

Finse nationale wetgeving

(15) Op grond van § 103, lid 2, [laatstelijk gewijzigd bij wet 29.3.2019/437] van de Ulkomaalaislaki (301/2004)^v (vreemdelingenwet 301/2004) kan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk worden verklaard indien de verzoeker kan worden overgedragen aan een andere staat die op grond van de Dublin III-verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

(16) Overeenkomstig § 147 [laatstelijk gewijzigd bij wet 30/12/2013/1214] van de vreemdelingenwet mag niemand worden uitgezet, verwijderd of teruggestuurd na weigering van toegang naar een grondgebied waar hij of zij zou kunnen worden onderworpen aan de doodstraf, foltering, vervolging of andere behandeling in strijd met de menselijke waardigheid, noch naar een grondgebied van waaruit hij of zij naar een dergelijk grondgebied zou kunnen worden gebracht.

(17) Op grond van § 148, lid 2, van de vreemdelingenwet kan een vreemdeling die Finland is binnengekomen zonder verblijfstitel, ook worden uitgezet indien een visum of verblijfstitel vereist zou zijn voor zijn of haar verblijf in Finland, maar door hem of haar niet is aangevraagd of aan hem of haar niet is afgegeven.

Deense nationale wetgeving

(18) § 7 van de Deense vreemdelingenwet^{vi} („Udlændingelov”) bepaalt:

„(1) Op verzoek wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afgegeven aan een vreemdeling die valt onder het verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen.

^v Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

^{vi} Udlændingeloven (LBK nr 1079 af 10/08/2023), <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1079>

(2) Aan een vreemdeling die daarom verzoekt, wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend wanneer hij bij zijn terugkeer naar zijn land van herkomst wordt onderworpen aan de doodstraf, aan foltering en of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Een verzoek zoals bedoeld in de eerste volzin wordt eveneens beschouwd als een verzoek om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in de zin van lid 1.

(3) In de in lid 2 bedoelde gevallen, wanneer het risico op de doodstraf, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing berust op een bijzonder ernstige situatie in het land van herkomst die wordt gekenmerkt door willekeurig geweld en agressie tegen de burgerbevolking, wordt op verzoek een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afgegeven. Een verzoek zoals bedoeld in de eerste volzin wordt eveneens beschouwd als een verzoek om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in de zin van de leden 1 en 2.

4) De leden 1 tot en met 3 zijn van overeenkomstige toepassing op een vreemdeling die een vrijheidsstraf of hechtenis ondergaat op grond van de bepalingen die zijn vastgesteld op basis van § 1a, lid 2, van de Lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (detentiewet) of die is ondergebracht op grond van de bepalingen die zijn vastgesteld op basis van § 1a, lid 4, van de Hjemrejselov (wet op de terugkeer).

(5) Een verblijfsvergunning op grond van de leden 1 tot en met 3 kan worden geweigerd indien de vreemdeling reeds bescherming heeft verkregen in een ander land of nauwe banden heeft met een ander land waarvan kan worden aangenomen dat hij daar bescherming kan verkrijgen. Een beslissing in de zin van de eerste volzin kan worden genomen ongeacht of de vreemdeling onder de leden 1 tot en met 3 valt.”

(19) § 11, lid 2, van de Deense vreemdelingenwet bepaalt het volgende:

„(2) Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die is afgegeven met de mogelijkheid van permanent verblijf, wordt op aanvraag verlengd, tenzij er redenen zijn om de verblijfsvergunning overeenkomstig § 19 in te trekken. De Udlændingestyrelse (vreemdelingendienst) neemt ambtshalve een beslissing over de verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van § 7 en § 8, leden 1 en 2, indien de grondslag voor die verlenging nog bestaat. Artikel 19, leden 7 en 8, is van overeenkomstige toepassing op de beslissing over de verlenging van een verblijfsvergunning die is afgegeven op grond van § 9, lid 1, punt 1, of § 9c, lid 1, vanwege familiebanden met een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning is afgegeven op grond van § 7 of § 8, leden 1 of 2.”

(20) § 53a, lid 2, derde zin, van de Deense vreemdelingenwet bepaalt:

„Indien de Udlændingestyrelse (vreemdelingendienst) weigert aan een vreemdeling die zich in Denemarken bevindt of een vrijheidsstraf of hechtenis ondergaat op grond van de bepalingen die zijn vastgesteld op basis van § 1a, lid 2, van de Lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (detentiewet) of die is ondergebracht op grond van de bepalingen die zijn vastgesteld op basis van § 1a, lid 4, van de Hjemrejsel (wet op de terugkeer), een verblijfsvergunning overeenkomstig § 7 af te geven, indien zij een beslissing neemt over de weigering tot verlenging of de intrekking van een overeenkomstig § 7 of § 8, leden 1 of 2, afgegeven verblijfsvergunning of indien zij een beslissing overeenkomstig § 32b of § 49a neemt dat een verwijdering niet in strijd is met § 31, wordt de beslissing beschouwd als een bij de Flygtningenævnen (commissie van beroep voor vluchtelingen) ingesteld beroep.”

Toepasselijke Unierechtelijke bepalingen

Bijzondere status van Denemarken

(21) Overeenkomstig artikel 1, eerste alinea, van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), neemt Denemarken niet deel aan de aanneming door de Raad van overeenkomstig deel III, titel V, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorgestelde maatregelen. Voor besluiten van de Raad die met eenparigheid van stemmen moeten worden aangenomen, is eenparigheid van de leden van de Raad vereist, met uitzondering van de vertegenwoordiger van de regering van Denemarken.

(22) Overeenkomstig artikel 2 van het Protocol zijn de bepalingen van deel III, titel V, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de ingevolge die titel vastgestelde maatregelen, de bepalingen in door de Unie ingevolge die titel gesloten internationale overeenkomsten en de beslissingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter uitlegging van deze bepalingen of maatregelen of maatregelen die uit hoofde van die titel gewijzigd zijn of kunnen worden, niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken; bedoelde bepalingen, maatregelen en beslissingen laten de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van Denemarken onverlet, laten het op Denemarken van toepassing zijnde acquis van de Unie onverlet en maken geen deel uit van het op Denemarken van toepassing zijnde recht van de Unie. Met name de handelingen van de Unie op het gebied van de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld en die zijn gewijzigd, blijven in ongewijzigde vorm bindend voor en van toepassing op Denemarken.

(23) De artikelen 2 en 3 van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken betreffende de criteria en

instrumenten om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat wordt ingediend in Denemarken of een andere lidstaat van de Europese Unie en „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de overeenkomst van Dublin (PB 2006, L 66, blz. 38; hierna: „overeenkomst tussen de Unie en Denemarken”) bevatten afspraken over de toepassing van de bepalingen of wijzigingen van bepalingen van de Dublin II-verordening in de betrekkingen tussen de Unie en Denemarken.

Dublin III-verordening

(24) Volgens overweging 10 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, wordt de werkingssfeer van deze verordening uitgebreid tot personen die om subsidiaire bescherming verzoeken en personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, dit om ervoor te zorgen dat iedereen die om internationale bescherming verzoekt of internationale bescherming geniet gelijk wordt behandeld, en met het oog op de samenhang met het bestaande Unieacquis inzake asiel, met name met richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

(25) Overeenkomstig artikel 2, onder b), van de verordening wordt voor de toepassing van deze verordening onder „verzoek om internationale bescherming” verstaan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2011/95/EU.

(26) Volgens artikel 3, lid 1, van de verordening behandelen de lidstaten 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.

(27) Overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder d), van de verordening is de krachtens deze verordening verantwoordelijke lidstaat verplicht 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.

(28) Volgens artikel 29, lid 1, van de verordening wordt de verzoeker of andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), 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.

(29) Overeenkomstig artikel 29, lid 2, eerste alinea, 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 niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden. 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.

Erkenningsrichtlijn

(30) Volgens overweging 51 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming neemt Denemarken overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken.

(31) Op grond van artikel 2, onder h), van deze richtlijn wordt onder „verzoek om internationale bescherming” verstaan een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere, niet onder deze richtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht.

Procedurerichtlijn

(32) Volgens overweging 43 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming moeten de lidstaten alle verzoeken onderzoeken op de inhoud, met andere woorden beoordelen of de betrokken verzoeker al dan niet in

aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, behoudens andere bepalingen in onderhavige richtlijn, met name indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een ander land het onderzoek zal doen of voldoende bescherming zal verlenen. De lidstaten dienen met name niet te worden verplicht de inhoud van een verzoek om internationale bescherming te beoordelen indien een eerste land van asiel de verzoeker de vluchtelingenstatus of anderszins voldoende bescherming heeft verleend en indien de verzoeker opnieuw in dat land zal worden toegelaten.

(33) Op grond van overweging 59 van de richtlijn neemt Denemarken overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken niet deel aan de aanneming van deze richtlijn en is deze richtlijn niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken.

(34) Overeenkomstig artikel 33, lid 1, van de richtlijn zijn de lidstaten, naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening (EU) nr. 604/2013, niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht.

Rechtspraak van het Hof van Justitie

(35) Op 22 september 2022 heeft het Hof van Justitie arrest gewezen in zaak C-497/21, SI, TL, ND, VH, YT en HN (EU:C:2022:721). De zaak betrof de voorwaarden voor niet-ontvankelijkheid van verzoeken om internationale bescherming wanneer eerdere verzoeken om internationale bescherming door verzoekers in Denemarken waren afgewezen. Het Hof heeft opgemerkt dat de Dublin III-verordening krachtens artikel 2 van de overeenkomst tussen de Unie en Denemarken ook wordt uitgevoerd door het Koninkrijk Denemarken. Derhalve kan in een situatie als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, waarin de betrokken personen in Denemarken een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, een andere lidstaat waar deze personen een nieuw verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, het Koninkrijk Denemarken verzoeken om die personen terug te nemen indien de voorwaarden van artikel 18, lid 1, onder c) of d), van die verordening zijn vervuld (zie punt 49 van dat arrest).

(36) Volgens dat arrest kan daaruit evenwel niet worden afgeleid dat wanneer die terugname niet mogelijk is of niet plaatsvindt, de betrokken lidstaat mag aannemen dat het nieuwe verzoek om internationale bescherming dat bij zijn eigen instanties wordt ingediend door dezelfde persoon, een „volgend verzoek” in de zin van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 vormt. De omstandigheid dat de autoriteiten van het Koninkrijk Denemarken de in deze lidstaat ingediende verzoeken tot toekenning van de vluchtelingenstatus behandelen op basis van criteria die in wezen identiek zijn aan die van richtlijn 2011/95, gesteld dat dit het geval

is, kan niet rechtvaardigen dat een lidstaat een afwijzende beslissing neemt over een verzoek om internationale bescherming van een verzoeker van wie het eerdere verzoek om toekenning van deze status is afgewezen door de Deense autoriteiten, ook al zou die afwijzende beslissing slechts betrekking hebben op de verkrijging van de vluchtelingenstatus (zie punten 50 en 52 van dat arrest en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

(37) Artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), van deze richtlijn en artikel 2 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken, moet volgens het arrest aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een andere lidstaat dan het Koninkrijk Denemarken op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer dit verzoek in die andere lidstaat is ingediend door een derdelander of staatloze van wie een eerder, in Denemarken ingediend verzoek om internationale bescherming door het Koninkrijk Denemarken is afgewezen (zie punt 55 van dat arrest).

(38) In zijn arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), heeft het Hof het begrip indiening van een verzoek in de zin van artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening onderzocht. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat een door de autoriteiten opgesteld document niet kan worden beschouwd als een door de verzoeker ingediend formulier. De advocaat-generaal heeft zich in haar conclusie in die zaak op het standpunt gesteld dat de formulering van de definitie van een verzoek om internationale bescherming ruim genoeg is om zowel een informeel verzoek om internationale bescherming gedaan bij de autoriteiten van een lidstaat (zoals de politie, grenswachters, immigratiediensten of het personeel van een opvangcentrum) te omvatten als een formele aanvraag ingediend bij de in overeenstemming met artikel 35, lid 1, van de Dublin III-verordening als bevoegd aangewezen autoriteiten (zie punt 78 van het arrest en punt 135 van de conclusie).

Noodzaak van een prejudiciële verwijzing

(39) In de bij de Korkein hallinto-oikeus aanhangige zaak moet worden beslist of de Maahanmuuttovirasto op grond van de Dublin III-verordening een besluit tot overdracht van verzoekster aan Denemarken kon nemen.

(40) Verzoekster voert aan dat haar overdracht aan Denemarken in strijd is met het beginsel van non-refoulement. Voorts betoogt zij dat de Deense asielprocedure en de opvangsituatie, althans wat Syrische verzoekers betreft, structurele gebreken vertonen. De Korkein hallinto-oikeus is op basis van de verkregen informatie van mening dat er geen gronden zijn om op deze punten om een prejudiciële beslissing te verzoeken. In het kader van het geding moet in plaats daarvan via het verzoek om een prejudiciële beslissing

worden onderzocht of is voldaan aan de in artikel 18, lid 1, onder d), van de Dublin III-verordening gestelde voorwaarden voor toepassing van een terugnameprocedure.

(41) Overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder d), van de Dublin III-verordening is de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek (in casu Denemarken) verplicht om 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.

(42) De Korkein hallinto-oikeus stelt vast dat Denemarken met betrekking tot titel V van deel III van het VWEU, dat met name het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie omvat, krachtens het Protocol betreffende de positie van Denemarken een bijzondere status heeft die het van de andere lidstaten onderscheidt. Op grond van de overeenkomst tussen de Unie en Denemarken past Denemarken de Dublin III-verordening toe, maar deze overeenkomst is niet van toepassing op de erkenningsrichtlijn of de procedurerichtlijn, en deze zijn in Denemarken niet van toepassing. De nationale procedures voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die in Denemarken worden toegepast, verschillen dus gedeeltelijk van die van de andere lidstaten. Derhalve moet worden onderzocht welke uitlegging in casu moet worden gegeven aan de uitdrukking „wiens verzoek is afgewezen” in artikel 18, lid 1, onder d), van de Dublin III-verordening.

(43) In het onderhavige geval staat vast dat verzoekster in 2016 in Denemarken om internationale bescherming heeft verzocht. Haar is een verblijfstitel voor bepaalde tijd verleend op grond van § 7, lid 3, van de Deense vreemdelingenwet. Krachtens deze bepaling wordt de verblijfstitel voor bepaalde tijd op verzoek afgegeven in gevallen waarin het risico op de doodstraf, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing berust op een bijzonder ernstige situatie, die wordt gekenmerkt door willekeurig geweld en agressie tegen de burgerbevolking in het land van herkomst. Ook staat vast dat de Deense immigratiedienst na het verstrijken van verzoeksters voorlopige verblijfstitel ambtshalve heeft besloten om de verblijfstitel niet te verlengen.

(44) Voor de definitie van het verzoek om internationale bescherming in artikel 2, onder b), van de Dublin III-verordening wordt verwezen naar artikel 2, onder h), van de erkenningsrichtlijn. Deze bepaling definieert een verzoek om internationale bescherming als een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst. De Korkein hallinto-oikeus is van oordeel dat met een „verzoek” in beginsel

bedoeld is een door een persoon bij een autoriteit ingediend verzoek om internationale bescherming.

(45) In casu heeft verzoekster haar verzoek om internationale bescherming in 2016 bij de Deense autoriteiten ingediend. Op basis van dit verzoek heeft verzoekster destijds, althans gedeeltelijk, een positief antwoord gekregen doordat haar een voorlopige verblijfstitel wegens kwetsbaarheid werd verleend. Een negatieve beslissing vanuit het standpunt van verzoekster, dat wil zeggen een „afwijzingsbesluit”, is genomen in het kader van een procedure die ambtshalve is ingeleid na het verstrijken van de geldigheidsduur van de voorlopige verblijfstitel en niet na een nieuw verzoek van verzoekster. De Korkein hallinto-oikeus vraagt zich af of in casu sprake is van een afwijzing van een verzoek in de zin van artikel 18, lid 1, onder d), [van de Dublin III-verordening].

(46) Verzoekster betoogt dat de overdrachtstermijn hoe dan ook is verstreken en de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek is overgegaan op Finland. De Korkein hallinto-oikeus is om te beginnen van oordeel dat de Maahanmuuttovirasto, gelet op de vaststellingen in de zaak en het arrest van het Hof van 19 maart 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), kon oordelen dat verzoekster was ondergedoken voor de autoriteiten in de zin van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening. De Korkein hallinto-oikeus merkt tevens op dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek vóór het verstrijken van de overdrachtstermijn niet overgaat op de verzoekende lidstaat op de enkele grond dat een voorafgaande overdracht in de praktijk mogelijk zou zijn geweest. Volgens een voorlopig oordeel van de Korkein hallinto-oikeus was de overdrachtstermijn dus nog niet verstreken indien de terugnameprocedure van de Dublin III-verordening op verzoekster van toepassing was. Nadat de Korkein hallinto-oikeus bij tussenvonnis van 13 januari 2023 de tenuitvoerlegging van de verwijdering heeft verboden, is de overdrachtstermijn opgeschort.

(47) Uit het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-497/21 blijkt dat de Deense afwijking van het Europees asielstelsel er in bepaalde omstandigheden toe kan leiden dat een andere lidstaat een door een asielzoeker ingediend verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan verklaren wanneer een eerder verzoek in Denemarken is afgewezen. In dit stadium van de procedure stelt de Korkein hallinto-oikeus voorlopig vast dat, voor zover de terugnameprocedure van de Dublin III-verordening in het geval van verzoekster niet van toepassing is, er geen gronden zijn om het verzoek van verzoekster om internationale bescherming in Finland niet-ontvankelijk te verklaren.

(48) De Korkein hallinto-oikeus heeft verzoekster en de Maahanmuuttovirasto verzocht hun opmerkingen over de ontwerpverwijzingsbeslissing in te dienen.

(49) In zijn opmerkingen is de *Maahanmuuttovirasto* van mening dat verzoeksters verzoek moet worden geacht bij het Deense besluit van 29 augustus 2016 te zijn afgewezen in de zin van artikel 18, lid 1, onder d), van de Dublin III-verordening. De door Denemarken aan verzoekster op grond van de kwetsbaarheid verleende verblijfstitel vormde geen internationale bescherming in de zin van het Unierecht, zodat verzoekster gedurende de gehele periode onder de werkingssfeer van de terugnameprocedure van de Dublin III-verordening viel.

(50) In haar opmerkingen stelt *verzoekster* dat het voor het geschil relevante besluit het besluit van de Deense autoriteit van 17 november 2020 is, waarbij de aan verzoekster verleende verblijfstitel niet werd verlengd. Verzoekster is hoe dan ook van mening dat de Deense autoriteiten bij het besluit van 29 augustus 2016 het verzoek niet hebben afgewezen in de zin van artikel 18, lid 1, onder d), van de Dublin III-verordening, zoals Denemarken door deze verordening is gebonden. Vanwege zijn bijzondere positie past Denemarken de Dublin III-verordening de facto niet volledig toe. Wanneer Denemarken de Dublin III-verordening toepast, moet het begrip verzoek om internationale bescherming dus verwijzen naar de nationale Deense vormen van bescherming en asiel.

Tussenvonnis van de Korkein hallinto-oikeus inzake het verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie

(51) De Korkein hallinto-oikeus heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing. De prejudiciële procedure is noodzakelijk voor de beslechting van het bij de Korkein hallinto-oikeus aanhangige geding.

Prejudiciële vraag

(52) De Korkein hallinto-oikeus stelt het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU de volgende prejudiciële vraag:

Moet artikel 18, lid 1, onder d), 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, aldus worden uitgelegd dat de afwijzing van het verzoek in de zin van deze bepaling betrekking heeft op het geval van niet-verlenging van een eerder aan de betrokken persoon op diens verzoek in Denemarken afgegeven tijdelijke verblijfstitel op grond van kwetsbaarheid, wanneer de overheid het besluit tot niet-verlenging niet heeft vastgesteld op verzoek van die persoon, maar ambtshalve?

(53) Na ontvangst van een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie over de bovenstaande vraag zal de Korkein hallinto-oikeus definitief uitspraak doen ten gronde.

[...] [*niet vertaald*]

WERKDOCUMENT