

Zaak C-560/23 [Tang]^{li}

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

8 september 2023

Verwijzende rechter:

Flygtningenævnet København (Denemarken)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 september 2023

Verzoeker:

H (vertegenwoordigd door DRC/Dansk Flygtningehjælp)

Verweerder:

Udlændingestyrelsen

FLYGTNINGENÆVNET

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Datum van indiening: 8 september 2023

Verwijzende rechter: Flygtningenævnet [OMISSIS]

Verzoeker: H (vertegenwoordigd door DRC/Dansk Flygtningehjælp)

Verweerder: Udlændingestyrelsen [OMISSIS]

Inleiding

- 1 De Flygtningenævnet (beroepscommissie voor vluchtelingen, Denemarken; hierna: „beroepscommissie voor vluchtelingen”) heeft besloten om het Hof van

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 [VWEU] een prejudiciële vraag te stellen over de uitlegging van de termijnvoorschriften van artikel 29, leden 1 en 2, van de zogenaamde Dublin III-verordening [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); hierna: „Dublinverordening”], gelezen in samenhang met artikel 27 van die verordening.

- 2 De Dublinverordening, die is vastgesteld onder verwijzing naar het VWEU, en met name naar artikel 78, lid 2, onder e), ervan, valt onder het voorbehoud van Denemarken en deze handeling is, overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, niet bindend voor Denemarken. Krachtens een parallelle overeenkomst die op intergouvernementele basis is gesloten, zijn de bepalingen van de Dublinverordening niettemin van toepassing op Denemarken, en uit die parallelle overeenkomst volgt dat het mogelijk is om het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken [zie besluit 2006/188/EG van de Raad van 21 februari 2006 betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken houdende uitbreiding tot Denemarken van de bepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend en van verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin].
- 3 Gelet op de aard van de onderhavige zaak en op het doel van de Dublinverordening, namelijk snel kunnen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, ziet de beroepscommissie voor vluchtelingen zich genoodzaakt te verzoeken dat de prejudiciële verwijzing wordt behandeld volgens een versnelde procedure overeenkomstig artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.

Bevoegdheid van de beroepscommissie voor vluchtelingen tot inleiding van een prejudiciële procedure

- 4 De bij wet ingestelde beroepscommissie voor vluchtelingen is een onafhankelijk semirechterlijk* orgaan binnen de overheidsadministratie. Zoals is bepaald in

* Noot van de vertaler: in de Deense taalversie van verordening (EU) nr. 604/2013 worden systematisch – bijvoorbeeld in artikel 27 – de termen „en domstol eller et domstolslignende organ” gehanteerd (letterlijk: „een rechterlijke instantie of een semirechterlijk orgaan;

artikel 53a van de *udlændingeloven* (hierna: „vreemdelingenwet”), treedt zij permanent op als administratieve beroepsinstantie waarbij kan worden opgekomen tegen in eerste aanleg genomen asielbesluiten van de Udlændingestyrelsen (migratiedienst, Denemarken; hierna: „migratiedienst”).

- 5 De organisatie van de beroepscommissie voor vluchtelingen is geregeld in artikel 53 van de vreemdelingenwet. De beroepscommissie bestaat uit een president en verschillende vicepresidenten, die allen rechters zijn van wie de onafhankelijkheid is gewaarborgd door de Deense grondwet. Daarnaast bestaat de beroepscommissie uit een aantal leden die zijn benoemd op voordracht van respectievelijk de Advokatrådet (raad van de orde van advocaten, Denemarken) en het udlændinge- og integrationsministeren (minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, Denemarken). De leden van de beroepscommissie voor vluchtelingen worden door het presidentschap ervan benoemd voor een termijn van vier jaar, met mogelijkheid tot verlenging met een aanvullende termijn van vier jaar. De leden van de beroepscommissie zijn onafhankelijk en mogen geen instructies ontvangen van dan wel vragen aan de voor de benoeming of voordracht bevoegde autoriteit of instantie; voor hen gelden naar analogie de bepalingen van de artikelen 49 en 50 van de *retsplejelov* (Deense wet op het procesrecht) met betrekking tot de bij de Den Særlige Klageret (bijzonder hof van beroep, Denemarken) ingestelde beroepen tegen rechterlijke uitspraken (zie artikel 53, lid 1, tweede en derde volzin, van de vreemdelingenwet), en zij kunnen alleen bij vonnis uit hun ambt worden ontzet (zie artikel 53, lid 4, [vijfde] volzin, van de vreemdelingenwet). De onafhankelijkheid van alle leden van de beroepscommissie is bijgevolg bij wet gegarandeerd.
- 6 Op voorgelegde zaken wordt collegiaal beslist door de president of een vicepresident van de beroepscommissie – die de zitting tevens voorzit –, een advocaat en een ambtenaar van het Udlændinge- og Integrationsministeriet (Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie, Denemarken) (zie artikel 53, lid 6, van de vreemdelingenwet). De besluiten van de beroepscommissie worden bij meerderheid van stemmen genomen, waarbij elk lid één stem heeft. De procedure voor de beroepscommissie is semirechterlijk en wordt op tegenspraak gevoerd, wat onder meer inhoudt dat de beroepscommissie in de loop van het onderzoek kan beslissen om de vreemdeling en getuigen te horen, aanvullend bewijsmateriaal te verzamelen of ook om een advocaat aan te wijzen wanneer de vreemdeling zulks niet heeft gedaan (voor meer details, zie de artikelen 54 en 55 van de vreemdelingenwet). Krachtens artikel 56, lid 8, van de vreemdelingenwet zijn de besluiten van de beroepscommissie voor vluchtelingen onherroepelijk. Dit betekent dat er tegen de besluiten van de beroepscommissie geen beroep openstaat bij een andere administratieve autoriteit en dat de mogelijkheid tot rechterlijke toetsing van haar besluiten zeer beperkt is.

onderstreping door mij), terwijl in de Franse taalversie alleen de term „jurisdiction” (rechterlijke instantie) wordt gebruikt [zie bijvoorbeeld ook de Duitse („*Gericht*”), Zweedse („*domstol*”) of Italiaanse („*organo giurisdizionale*”) taalversie; zie evenwel de Engelse taalversie („*court or tribunal*”)].

- 7 Tegen die achtergrond beschouwt de beroepscommissie voor vluchtelingen zich als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, die bevoegd is om een prejudiciële procedure in te leiden voor het Hof van Justitie, gelet op haar wettelijke grondslag, permanente karakter en verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, de toepassing van rechtsregels door dit orgaan, alsmede de onafhankelijkheid ervan, overeenkomstig de in punt 23 van het arrest van 24 mei 2016, MT Højgaard en Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347), geformuleerde criteria.

Feiten van de zaak

- 8 Op 25 april 2021 is H, een Afghaans onderdaan (hierna: „vreemdeling”), het Deense grondgebied binnengekomen. Op dezelfde dag heeft hij in Denemarken een verzoek om internationale bescherming ingediend. Uit de Eurodac-databank blijkt dat de vreemdeling op 5 maart 2021 in Roemenië als asielzoeker is geregistreerd.
- 9 Op 24 juni 2021 heeft de migratiedienst Roemenië daarom verzocht om de vreemdeling terug te nemen op grond van artikel 18, lid 1, onder c), van de Dublinverordening.
- 10 Op 7 juli 2021 heeft Roemenië aanvaard om de vreemdeling terug te nemen overeenkomstig het verzoek van Denemarken van 24 juni 2021.
- 11 Op 19 juli 2021 heeft de migratiedienst het besluit genomen om de vreemdeling krachtens artikel 18, lid 1, onder c), van de Dublinverordening over te dragen aan Roemenië. Bij op dezelfde dag afgelegde verklaring heeft de vreemdeling tegen dit besluit beroep ingesteld bij de beroepscommissie voor vluchtelingen. Dit beroep had opschortende werking op grond van artikel 27, lid 3, onder a), van de Dublinverordening.
- 12 Op 28 februari 2022 heeft Roemenië alle lidstaten meegedeeld dat het vanaf 1 maart 2022 alle inkomende overdrachten in toepassing van de Dublinverordening zou opschorten vanwege het conflict in Oekraïne en de verhoogde toestroom van vluchtelingen naar Roemenië.
- 13 Op 15 maart 2022 heeft de beroepscommissie voor vluchtelingen de zaak terugverwezen naar de migratiedienst voor heroverweging in eerste aanleg, met name om deze dienst in de gelegenheid te stellen zich uit te spreken over de gevolgen van de algemene mededeling van de Roemeense autoriteiten voor het concrete besluit tot overdracht van de verzoekende vreemdeling aan Roemenië.
- 14 Op 8 april 2022 heeft de migratiedienst opnieuw het besluit genomen om de vreemdeling krachtens artikel 18, lid 1, onder c), van de Dublinverordening over te dragen aan Roemenië. Bij op dezelfde dag afgelegde verklaring heeft de vreemdeling tegen dit besluit beroep ingesteld bij de beroepscommissie voor

vluchtelingen. Dit beroep had opschortende werking op grond van artikel 27, lid 3, onder a), van de Dublinverordening.

- 15 Op 24 mei 2022 heeft Roemenië alle lidstaten meegedeeld dat de opschorting van inkomende overdrachten in toepassing van de Dublinverordening was opgeheven.
- 16 Op 2 december 2022 heeft de beroepscommissie voor vluchtelingen het besluit van de migratiedienst van 8 april 2022 bevestigd.
- 17 Op 2 februari 2023 heeft de vertegenwoordiger van de vreemdeling verzocht om heropening van de procedure. In dat verband heeft de vertegenwoordiger aangevoerd dat het asielverzoek van de vreemdeling ten gronde diende te worden behandeld in Denemarken, aangezien de termijn van artikel 29, lid 1, eerste situatie, van de Dublinverordening ten tijde van het besluit van de migratiedienst van 8 april 2022 was verstreken, zodat Denemarken thans op grond van artikel 29, lid 2, van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de behandeling ten gronde van het dossier. Subsidiair heeft de vertegenwoordiger betoogd dat de zaak voor een prejudiciële beslissing aan het Hof diende te worden voorgelegd, aangezien het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de uitlegging van artikel 29 in een zaak als de onderhavige.
- 18 Op 13 februari 2023 heeft de beroepscommissie voor vluchtelingen besloten om de behandeling van de zaak te hervatten op een nieuwe zitting.
- 19 Bij besluit van 19 april 2023 heeft de beroepscommissie voor vluchtelingen het besluit van de migratiedienst van 8 april 2022 bevestigd. Wat de berekening van de termijn overeenkomstig artikel 29, lid 1, van de Dublinverordening betreft, bevat dit besluit onder meer de volgende overwegingen:

„[...]”

Het besluit van de beroepscommissie voor vluchtelingen van 15 maart 2022 tot terugverwijzing van het dossier naar de migratiedienst heeft tot gevolg gehad dat de zaak na dat besluit van de beroepsinstantie nog steeds in behandeling was bij de bevoegde migratieautoriteiten, alsmede dat de verdere behandeling van de zaak betekende dat de verzoekende vreemdeling niet kon worden overgedragen aan Roemenië en dat de tenuitvoerlegging van het op 8 april 2022 door de migratiedienst nieuw genomen besluit tot overdracht aan Roemenië tijdens de beroepsprocedure was opgeschort tot aan het nieuwe besluit van de beroepscommissie voor vluchtelingen van 2 december 2022, waarbij het besluit van de migratiedienst tot overdracht van de verzoekende vreemdeling aan Roemenië is bevestigd.

Noch in de Dublinverordening, noch in de bovengenoemde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt expliciet ingegaan op de gevolgen, op het gebied van termijnen, van de terugverwijzing door de beroepsinstantie naar de instantie in eerste aanleg van een zaak waarover [reeds] een besluit is genomen op grond van de Dublinverordening, doch uit

artikel 29, lid 1, van die verordening volgt dat een overdracht uiterlijk moet plaatsvinden 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, onder a), opschortende werking heeft. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, krachtens artikel 29, lid 2, [van genoemde verordening] te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.

Hoe het ook zij, in de omstandigheden van het onderhavige geval – waarin de terugverwijzing werd gerechtvaardigd door volstrekt onvoorziene omstandigheden die niet konden worden toegerekend aan de bevoegde migratieautoriteiten – is de beroepscommissie voor vluchtelingen van mening dat het het meest strookt met de bepaling van artikel 27 van de Dublinverordening – evenals met de ratio legis van die bepaling met betrekking tot het recht om een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen tegen op grond van artikel 18, lid 1, onder a) en c), van die verordening genomen besluiten (zie in dat verband ook overweging 19 ervan en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) – om de verordening aldus uit te leggen dat de in artikel 29, lid 1, tweede situatie, gestelde termijn van zes maanden in het onderhavige geval pas is ingegaan vanaf het definitieve besluit van de beroepscommissie voor vluchtelingen van 2 december 2022, ook al had de door deze commissie op 15 maart 2022 gelaste terugverwijzing tot gevolg kunnen hebben dat de migratiedienst zou besluiten om de verzoekende vreemdeling niet aan Roemenië over te dragen.

De beroepscommissie voor vluchtelingen is derhalve van mening dat er geen gegronde reden bestaat om te besluiten dat het asielverzoek van de verzoekende vreemdeling thans in Denemarken ten gronde moet worden behandeld. [...]

[...]

- 20 Op 4 mei 2023 heeft de beroepscommissie voor vluchtelingen naar aanleiding van een verzoek van [de niet-gouvernementele organisatie Danish Refugee Council/Dansk Flygtningehjælp (hierna: „DRC”)] besloten de procedure te heropenen met het oog op een heroverweging van de uitlegging van de termijnvoorschriften van artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublinverordening, gelezen in samenhang met artikel 27 ervan. In zijn verzoek tot heropening heeft de DRC met name verwezen naar het arrest van het Hof van 30 maart 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Opschorting van de overdrachtstermijn

in hoger beroep) (C-556/21, EU:C:2023:272), en heeft hij aangevoerd dat ten tijde van het besluit van de migratiedienst van 8 april 2022 de verantwoordelijkheid op grond van de Dublinverordening op Denemarken was overgegaan (zie artikel 29, lid 2, van die verordening).

- 21 Tijdens de behandeling van het aanvankelijke beroep en van het tweede beroep, evenals tijdens de eerste en de onderhavige terugverwijzing voor heroverweging, werd de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel opgeschort.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht

- 22 Het relevante Unierechtelijke kader wordt in dit geval gevormd door artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublinverordening, gelezen in samenhang met de artikelen 18 en 27 en de overwegingen 4, 5 en 19 ervan, alsook met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 23 Artikel 29, lid 1, van de Dublinverordening bepaalt met name dat 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, wordt 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. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de in artikel 29, lid 1, van de Dublinverordening gestelde termijn van zes maanden, bepaalt lid 2, ervan dat de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, komt te vervallen, en de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.
- 24 Uit artikel 27 van de Dublinverordening volgt dat een vreemdeling als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), het recht heeft 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.
- 25 De preambule van de Dublinverordening (zie de overwegingen 4, 5 en 19) benadrukt het belang van een duidelijke en hanteerbare methode om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek. Deze methode moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria, en aan de hand ervan 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. Overeenkomstig met name

de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest, dienen juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd.

- 26 Het Hof van Justitie heeft zich in meerdere arresten uitgesproken over de uitlegging van artikel 29, leden 1 en 2, en artikel 27 van de Dublinverordening, en de beroepscommissie voor vluchtelingen is zich ervan bewust dat in de rechtspraak van het Hof een restrictieve uitlegging wordt gegeven aan de in de Dublinverordening vastgestelde termijnen, zoals blijkt uit – naast de in de punten 32 en 33 hieronder aangehaalde arresten – de arresten van 31 mei 2018, Hassan (C- 647/16, EU: C:2018:368), 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), en 5 juli 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538).
- 27 Het Hof heeft zich kennelijk voor het laatst uitgesproken over de termijnvoorschriften van de Dublinverordening in het arrest van 30 maart 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Opschorting van de overdrachtstermijn in hoger beroep) (C-556/21, EU:C:2023:272). In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat artikel 29, leden 1 en 2, juncto artikel 27, lid 3, van de Dublinverordening aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een nationale rechterlijke instantie waarbij een beroep in tweede aanleg is ingesteld tegen een uitspraak houdende vernietiging van een overdrachtsbesluit, op verzoek van de bevoegde autoriteiten een voorlopige voorziening kan treffen op grond waarvan die autoriteiten in afwachting van de uitkomst van dat beroep geen nieuw besluit hoeven te nemen en die tot doel of tot gevolg heeft dat de overdrachtstermijn tot de uitkomst van dat beroep wordt opgeschort, mits een dergelijke voorziening alleen kan worden getroffen wanneer de uitvoering van het overdrachtsbesluit gedurende de behandeling van het beroep in eerste aanleg is opgeschort op grond van artikel 27, lid 3 of lid 4, van die verordening. Bovendien wordt in punt 24 van dit arrest verklaard dat uit artikel 29, lid 1, van de Dublinverordening, en met name uit het gebruik van de uitdrukking „definitieve beslissing”, blijkt dat de Uniewetgever heeft beoogd dat de overdrachtstermijn pas ingaat zodra de beslissing op een beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit definitief is geworden, na uitputting van de in de rechtsorde van de betrokken lidstaat geboden rechtsmiddelen, mits de uitvoering van het overdrachtsbesluit is opgeschort op grond van artikel 27, lid 3 of lid 4, van die verordening.

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

- 28 In de onderhavige zaak is er twijfel gerezen over de uitlegging van de termijnvoorschriften van artikel 29, lid 1, van de Dublinverordening doordat de beroepscommissie voor vluchtelingen, na de toetsing op grond van artikel 27 van die verordening, heeft gelast dat de zaak overeenkomstig de regels van nationaal bestuursrecht wordt terugverwezen naar de migratiedienst voor heroverweging in eerste aanleg.

- 29 Volgens het Deense bestuursrecht wordt de zaak terugverwezen wanneer een hogere autoriteit een besluit van een lagere autoriteit vernietigt, waarna de zaak voor heroverweging wordt terugverwezen naar de lagere autoriteit. Terugverwijzing impliceert dus dat het besluit van de lagere autoriteit wordt vernietigd.
- 30 Volgens het Deense bestuursrecht kan de zaak in beginsel worden terugverwezen in drie situaties: 1) wanneer de zaak niet voldoende is opgehelderd vóór het in eerste aanleg gegeven besluit; 2) wanneer er bij de behandeling van de zaak in eerste aanleg ernstige fouten zijn begaan, of 3) wanneer er nieuwe informatie aan het licht komt die van belang is voor het aanvankelijke besluit.
- 31 Een terugverwijzing houdt dus in dat de zaak nog steeds door de autoriteiten wordt behandeld en dat het mogelijk is om bij de beroepsinstantie op te komen tegen het in eerste aanleg nieuw genomen besluit.

Argumenten van partijen

- 32 De migratiedienst heeft aangevoerd dat de in artikel 29, lid 1, van de Dublinverordening gestelde termijn in het onderhavige geval niet is verstreken en heeft er met name op gewezen dat deze bepaling rekening houdt met het beginsel dat de termijn voor de tenuitvoerlegging van de overdracht overeenkomstig artikel 27, lid 3, van de Dublinverordening niet mag verstrijken wanneer het beroep opschortende werking heeft, aangezien die termijn pas ingaat vanaf de definitieve beslissing op dat beroep, zoals volgt uit de arresten van 29 januari 2009, Petrosian (C-19/08, EU: C:2009:41, punt 45), en 26 juli 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, punten 58 en 60). Een dergelijke definitieve beslissing is echter pas geweest bij het door de beroepscommissie voor vluchtelingen vastgestelde besluit van 2 december 2022.
- 33 De vertegenwoordigers van de vreemdeling (te weten de advocaat die was aangewezen om hem te vertegenwoordigen en DRC) hebben aangevoerd dat de in artikel 29, lid 1, van de Dublinverordening gestelde termijn reeds was verstreken toen de migratiedienst op 8 april 2022 zijn nieuwe besluit had genomen na de terugverwijzing waartoe de beroepscommissie voor vluchtelingen op 15 maart 2022 had besloten en die de vernietiging van het besluit van de migratiedienst van 19 juli 2021 met zich mee had gebracht. Op het tijdstip dat de migratiedienst zijn nieuwe besluit van 8 april 2022 had vastgesteld, waren er al meer dan zes maanden verstreken na ontvangst van de aanvaarding van het terugnameverzoek door de Roemeense autoriteiten, zodat uit artikel 29, lid 1, van de Dublinverordening rechtstreeks volgt dat Denemarken verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek van de vreemdeling. Een nieuw overdrachtsbesluit dat na terugverwijzing wordt genomen door de instantie in eerste aanleg, moet dus worden vastgesteld binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvaarding van de verantwoordelijke lidstaat. Er wordt met name verwezen naar het dwingende karakter van de in artikel 29, leden 1 en 2,

van de Dublinverordening gestelde termijnen, alsook naar de arresten van 13 november 2018, X en X (C-47/17 en C 48/17, EU:C:2018:900, punt 70), 19 maart 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punten 59 en 60), 31 maart 2022, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a. (Opname van een asielzoeker in een psychiatrisch ziekenhuis) (C-231/21, EU:C:2022:237, punten 54-56), en 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit) (C-245/21 en C 248/21, EU:C:2022:709, punten 65-68). Noch uit de bewoordingen van deze bepalingen, noch uit het doel ervan kan worden geconcludeerd dat het op 15 maart 2022 door de beroepscommissie voor vreemdelingen genomen besluit tot terugverwijzing aan te merken is als een „definitieve” beslissing die op grond van de Dublinverordening recht geeft op een nieuwe termijn van zes maanden. Naar aanleiding van het arrest van 30 maart 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Opschorting van de overdrachtstermijn in hoger beroep) (C 556/21, EU:C:2023:272), zijn er gegronde redenen om aan te nemen dat het besluit tot terugverwijzing van 15 maart 2022 de vernietiging inhoudt van het op 19 juli 2021 door de migratiedienst genomen besluit, zodat dit niet langer een overdrachtsbesluit was waartegen beroep kon worden ingesteld of waarvan de uitvoering kon worden opgeschort op grond van artikel 27 van de Dublinverordening. Bovendien wordt aangevoerd dat het arrest van 29 januari 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), betrekking heeft op de voormalige „Dublin II”-verordening, terwijl de huidige verordening („Dublin III”) voorziet in een betere bescherming van asielzoekers in het kader van de zogenoemde „Dublinprocedure”, ook met betrekking tot de regeling inzake opschortende werking, en dat het arrest van 26 juli 2017, A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585), betrekking heeft op een situatie die verschilt van die in de onderhavige zaak, aangezien dat arrest uitsluitend betrekking heeft op een bij een rechterlijke instantie in de zin van artikel 27, lid 3, van de Dublinverordening ingesteld beroep, op grond waarvan opschortende werking wordt verleend.

Achtergrond bij de vraag van de beroepscommissie voor vluchtelingen

- 34 In de onderhavige zaak is de volgende situatie aan de orde. Binnen de in artikel 29, lid 1, eerste situatie, van de Dublinverordening gestelde termijn van zes maanden heeft de migratiedienst besloten om de vreemdeling op grond van artikel 18, lid 1, onder c), van die verordening over te dragen aan Roemenië. Nadat tegen dit besluit was opgekomen bij de – als beroepsinstantie fungerende (zie artikel 27 van de Dublinverordening) – beroepscommissie voor vluchtelingen, heeft deze instantie op 15 maart 2022 besloten om de zaak terug te verwijzen naar de migratiedienst voor heroverweging in eerste aanleg, gelet op de beslissing van de Roemeense autoriteiten om de overdrachten aan Roemenië op grond van de Dublinprocedure vanaf 1 maart 2022 op te schorten vanwege het conflict in Oekraïne en de verhoogde toestroom van vluchtelingen naar Roemenië. Vervolgens heeft de migratiedienst op 8 april 2022 opnieuw het besluit genomen om de verzoekende vreemdeling op grond van artikel 18, lid 1, onder c), van de Dublinverordening over te dragen aan Roemenië, en tegen dat besluit – dat gegeven was na het verstrijken van de in artikel 29, lid 1, eerste situatie, van de

Dublinverordening gestelde termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van de overdracht door de verantwoordelijke lidstaat – is binnen de door de nationale wetgeving gestelde termijn beroep ingesteld bij de beroepscommissie voor vreemdelingen. De beroepscommissie voor vreemdelingen heeft vervolgens definitief uitspraak gedaan op dit beroep bij besluit van 2 december 2022, gegeven na de door haar op 15 maart 2022 gelaste terugverwijzing en de daaropvolgende handhaving van het overdrachtsbesluit door de migratiedienst op 8 april 2022.

- 35 De beroepscommissie voor vreemdelingen had, in plaats van op 15 maart 2022 terugverwijzing te gelasten, de bij haar aanhangige procedure evengoed kunnen schorsen om – zo nodig via de migratiedienst – nadere informatie in te kunnen winnen over de ontwikkeling van de situatie in Roemenië. In dat geval zou het hier aan de orde zijnde probleem zich niet hebben voorgedaan. Uit artikel 29, lid 1, tweede situatie, van de Dublinverordening volgt immers dat de overdracht uiterlijk moet plaatsvinden binnen een termijn van zes maanden vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft. Volgens de beroepscommissie voor vreemdelingen is het echter duidelijk dat die werkwijze voor de vreemdeling minder rechtsbescherming biedt dan haar eigen werkwijze, waarbij de zaak naar de migratiedienst wordt terugverwezen en waardoor de vreemdeling de mogelijkheid wordt geboden om zijn zaak op twee niveaus opnieuw te laten behandelen.
- 36 In het onderhavige geval was de terugverwijzing gerechtvaardigd door externe en volstrekt onvoorziene omstandigheden die niet konden worden toegerekend aan de migratiedienst, namelijk het feit dat de verantwoordelijke lidstaat, te weten Roemenië, na de overdracht te hebben aanvaard, de overdrachten op grond van de Dublinverordening algeheel had opgeschort vanwege het conflict in Oekraïne en de verhoogde instroom van vluchtelingen in het land. Derhalve vraagt de beroepscommissie voor vreemdelingen door middel van een verzoek om een prejudiciële beslissing om opheldering over de uitlegging van de termijnvoorschriften van artikel 29, leden 1 en 2, juncto artikel 27 van de Dublinverordening in een situatie als de onderhavige, die volgens haar niet uitdrukkelijk door die verordening lijkt te zijn geregeld, alsook over de vraag of het de lidstaten op grond van het beginsel van procedurele autonomie vrijstaat om de termijn te berekenen vanaf de datum waarop de zaak definitief ten gronde is beslecht, waarbij zij regels van nationaal bestuursrecht toepassen en zich bovendien houden aan de in het Unierecht verankerde beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid [zie arrest van 15 april 2021, Belgische Staat (Gegevens die dateren van na het overdrachtsbesluit) (C-194/19, EU:C:2021:270, punt 42)]. In casu viel deze datum samen met die van het besluit van de beroepscommissie voor vreemdelingen van 2 december 2022, waarbij het door de migratiedienst op 8 april 2022 nieuw genomen besluit tot overdracht van de vreemdeling is bevestigd.

Prejudiciële vraag

- 37 Tegen de hierboven geschetste achtergrond wordt het Hof verzocht de volgende vraag te beantwoorden:

Moeten de in artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublinverordening neergelegde termijnvoorschriften aldus worden uitgelegd dat de in artikel 29, lid 1, tweede hypothese, van deze verordening vastgestelde termijn van zes maanden ingaat vanaf de definitieve beslissing ten gronde, in gevallen waarin een beroepsinstantie van de verzoekende lidstaat als bedoeld in artikel 27 van genoemde verordening de overdrachtszaak heeft terugverwezen naar de bevoegde instantie in eerste aanleg, die vervolgens meer dan zes maanden na ontvangst van de aanvaarding van het overnameverzoek door de verantwoordelijke lidstaat een nieuw overdrachtsbesluit heeft genomen, ook wanneer de reden voor terugverwijzing is dat de verantwoordelijke lidstaat, die de overdracht aanvankelijk had aanvaard, naderhand heeft besloten om overdrachten op grond van de Dublinverordening in het algemeen op te schorten, en waarin er bovendien opschortende werking is verleend is aan de maatregel tot verwijdering van de betrokken vreemdeling?

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[naam]

(president, appelrechter)

[OMISSIS]

[naam]

(lid aangewezen door de raad van de orde van advocaten)

[OMISSIS]

[nom]

(lid aangewezen door de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie)