



Datum van inontvangstneming : 19/02/2021

tussenuitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: NL20.14056

Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 12 januari 2021 in de zaak tussen

I
geboren op 5 november 2002,
eiser 1,
en
S
geboren op 25 oktober 1986,
eiser 2,
beiden van Egyptische nationaliteit,
(gemachtigde: mr. N.C. Blomjous),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder
(gemachtigden: mr. E. Slutzky en mr. E. Söylemez).

Procesverloop

De Griekse autoriteiten hebben verweerder op 10 maart 2020 verzocht eiser 1 over te nemen op grond van artikel 8, tweede lid, van Verordening (EU) nr. 604/2013¹ (hierna: de Dublinverordening).

Verweerder heeft dit verzoek bij brief van 8 mei 2020 afgewezen. Het daaropvolgende verzoek van 28 mei 2020 van de Griekse autoriteiten om heroverweging van die beslissing, heeft verweerder bij brief van 11 juni 2020 afgewezen.

Eisers hebben op 24 juni 2020 tegen het afwijzen van het overnameverzoek bezwaar gemaakt.

Bij schrijven van 26 juni 2020 heeft verweerder het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk verklaard.

Eisers hebben tegen het schrijven van 26 juni 2020 beroep ingesteld.

Verweerder heeft op 24 augustus 2020 een verweerschrift ingediend.

¹ PB 2013 L 180.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 25 augustus 2020. Eiser 2 is verschenen, en is bijgestaan door zijn gemachtigde, die ook eiser 1 heeft vertegenwoordigd. Als tolk is verschenen mevrouw [REDACTED]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Het onderzoek is ter zitting gesloten.

Bij brief van 27 augustus 2020 heeft de rechtbank het onderzoek heropend en de zaak voor verdere behandeling verwezen naar de meervoudige kamer van deze rechtbank.

Bij schrijven van 6 oktober 2020 hebben eisers een expert-opinion² van de Migration Law Clinic van de Vrije Universiteit Amsterdam overgelegd van september 2020 (hierna: expert-opinion). Daarnaast hebben eisers een schoolkaart van eiser 1 overgelegd.

Verweerder heeft op 15 oktober 2020 een aanvullend verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting door de meervoudige kamer heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2020. Eiser 1 heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Eiser 2 en verweerder zijn verschenen en zijn bijgestaan door hun gemachtigden. Voorts is verschenen mevrouw [REDACTED], tolk.

Inleiding

1. Eiser 1 heeft op 23 december 2019 een asielverzoek in Griekenland gedaan. Toen was hij nog minderjarig. Eiser is inmiddels (op 5 november 2020) meerderjarig geworden. Zijn oom, eiser 2, verblijft rechtmatig in Nederland. Eiser 1 heeft bij de Griekse autoriteiten aangegeven dat hij graag verenigd wenst te worden met eiser 2 in Nederland gedurende zijn asielprocedure. Eiser 2 heeft hiermee ingestemd. De Griekse autoriteiten hebben daarom op 10 maart 2020 een overnameverzoek ingediend bij de Nederlandse autoriteiten op grond van artikel 8, tweede lid, van de Dublinverordening. Verweerder heeft dat verzoek en het latere verzoek om heroverweging, afgewezen. Eisers hebben hier tegen een bezwaarschrift ingediend, dat verweerder niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Op 2 juli 2020 hebben de Griekse autoriteiten de Nederlandse autoriteiten nogmaals verzocht om het asielverzoek van eiser 1 over te nemen. Bij schrijven van 9 juli 2020 is het verzoek wederom afgewezen.

2. Verweerder heeft het bezwaarschrift tegen de afwijzing van het verzoek om overname, niet-ontvankelijk verklaard, omdat de Dublinverordening voor verzoekers om internationale bescherming niet voorziet in een procedure bij de afwijzing van een overnameverzoek. Eisers stellen dat verweerder bij de afwijzing van het overnameverzoek de Dublinverordening onjuist heeft toegepast en zij tegen die onjuiste toepassing een rechtsmiddel kunnen instellen.

3. In deze verwijzingsuitspraak ligt de vraag voor of artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening zo moet worden uitgelegd dat de verzoeker om internationale bescherming

² Getiteld: 'An Individual Legal Remedy against the Refusal of a Take Charge Request under the Dublin III Regulation'.

het recht heeft tegen de afwijzing van een overnameverzoek een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht. Eisers stellen dat zij beiden dit recht hebben. De rechtbank zal in deze uitspraak primair ingaan op (de positie van) eiser 1, omdat het overnameverzoek op hem betrekking heeft.

3.1 Ter zitting heeft de gemachtigde van eisers meegedeeld dat de Griekse autoriteiten het asielverzoek van eiser 1 nog niet in behandeling hebben genomen en dit ook niet zullen doen, zolang het onderhavige beroep aanhangig is. Het procesbelang van de beantwoording van de hiervoor genoemde vraag is dus aanwezig.

4. Hierna wordt allereerst het wettelijk kader uiteengezet. Vervolgens worden de standpunten van partijen uitgebreider weergegeven. Daarna volgt een overzicht van uitspraken van rechters uit verschillende lidstaten en de redenen om prejudiciële vragen te stellen. Tot slot volgen de prejudiciële vragen zelf.

Wettelijk kader

5. *Dublinverordening*

Overweging 19

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

Artikel 8

[...]

2. Indien de verzoeker een niet begeleide minderjarige is met een familielid dat zich wettig in een andere lidstaat ophoudt, en het op basis van een individueel onderzoek vaststaat dat dat familielid voor hem kan zorgen, verenigt die lidstaat de minderjarige met zijn familielid en is die lidstaat de verantwoordelijke lidstaat, mits dit in het belang van de minderjarige is. [...]

Artikel 26

1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname of de terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), stelt de verzoekende lidstaat de betrokkene in kennis van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat en, indien van toepassing, van het besluit om zijn verzoek om internationale bescherming niet te behandelen. Indien een juridisch adviseur of andere raadsman de betrokkene vertegenwoordigt, kunnen de lidstaten besluiten deze juridisch adviseur of raadsman in plaats van de betrokkene van het besluit in kennis te stellen en, indien van toepassing, het besluit aan de betrokkene mee te delen.

2. Het in lid 1 bedoelde besluit bevat informatie over de beschikbare rechtsmiddelen, waaronder het recht om te verzoeken om opschortende werking, indien van toepassing,

alsmede de termijnen om van de beschikbare rechtsmiddelen gebruik te maken; in het besluit wordt vermeld binnen welke termijn de overdracht zal plaatsvinden en, indien de betrokkene zich op eigen gelegenheid naar de verantwoordelijke lidstaat begeeft, waar en wanneer hij zich in die lidstaat moet melden.

Artikel 27

1. De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), heeft het recht tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.
[...]

Artikel 37

1. Wanneer de lidstaten het blijvend oneens zijn over elke aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van deze verordening, kunnen zij gebruikmaken van de bemiddelingsprocedure van lid 2.
2. De bemiddelingsprocedure wordt ingeleid door een verzoek dat door een van de lidstaten die het niet eens zijn tot de voorzitter van het comité ingesteld bij artikel 44 wordt gericht. Door te aanvaarden dat gebruik wordt gemaakt van de bemiddelingsprocedure, verbinden de betrokken lidstaten zich ertoe zoveel mogelijk rekening te houden met de oplossing die zal worden voorgesteld.
[...]

6. *Uitvoeringsverordening*³

Artikel 5

[...]
2. Wanneer de verzoekende lidstaat van oordeel is dat de weigering op een beoordelingsfout berust of wanneer hij over aanvullende elementen beschikt die hij kan doen gelden, kan hij vragen dat zijn verzoek opnieuw wordt onderzocht. Van deze mogelijkheid moet gebruik worden gemaakt binnen de drie weken na ontvangst van het negatieve antwoord. De aangezochte lidstaat beijvert zich om binnen twee weken te antwoorden. Deze aanvullende procedure leidt er in geen geval toe dat de in artikel 18, leden 1 en 6, en artikel 20, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 343/2003, bedoelde termijnen opnieuw ingaan.

7. *Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest)*⁴

Artikel 7

De eerbiediging van het privé-leven en van het familie- en gezinsleven

Eenieder heeft recht op eerbiediging van [...] zijn familie- en gezinsleven [...].

Artikel 24

De rechten van het kind

[...]

³ Verordening (EG) nr. 1560/2003 (PB 2003 L 222).

⁴ PB 2007 C303/01.

2. Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

[...]

Artikel 47

Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

[...]

Standpunten van partijen

8. Eiser 1 voert in de kern aan dat hij een rechtsmiddel moet kunnen aanwenden tegen de afwijzing van verweerder van het overnameverzoek. Hij baseert dit op artikel 8, tweede lid, en artikel 27, eerste lid van de Dublinverordening, artikel 19, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie⁵ en het recht op een doeltreffende voorziening (zoals ook volgt uit artikel 47 van het Handvest). Verweerder heeft dit volgens hem miskend. Verder heeft verweerder de belangen van het minderjarige kind niet kenbaar betrokken in de beoordeling. Eiser 1 beroept zich in dat verband op artikel 24 van het Handvest. Eiser 1 heeft ter onderbouwing van zijn stellingen de expert-opinion overgelegd waarin wordt ingegaan op de reikwijdte van artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening, met name op de reikwijdte van het begrip overdrachtsbesluit. In dat verband zijn artikel 26 en overweging 19 van de Dublinverordening aangehaald en wordt onder meer gewezen op de arresten [REDACTED] en [REDACTED] van het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof). Uit deze arresten vloeit voort dat de beoogde verruiming van de rechtsbescherming in de Dublinverordening, zoals ook blijkt uit onder meer overweging 19, inhoudt dat een verzoeker het recht heeft om op te komen tegen de (onjuiste) toepassing van de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III van de Dublinverordening. In de expert-opinion wordt vastgesteld dat er nog geen jurisprudentie is van het Hof waarin dit vraagstuk aan de orde komt. Verder wordt in de expert-opinion gewezen op divergentie in jurisprudentie van de verschillende lidstaten op dit punt. Daarom wordt in de expert-opinion geadviseerd om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof. Eiser 1 voert voorts aan dat hij ten onrechte niet is gekend in het voornemen van verweerder om het overnameverzoek af te wijzen. Daarmee is het bestreden besluit ook in strijd met het unierechtelijk verdedigingsbeginsel. Eisers wijzen in dit verband op het arrest [REDACTED]

⁵ Maastricht, 7 februari 1992

⁶ Arrest van 7 juni 2016, C-63/15, ECLI:EU:C:2016:409.

⁷ Arrest van 7 juni 2016, C-155/15, ECLI:EU:C:2016:410.

⁸ Arrest van het Hof van Justitie van de EU van 18 december 2008, C-349/07, ECLI:EU:C:2008:746, punten 37 en 38

9. Verweerder stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een overdrachtsbesluit zodat eiser 1 geen rechtsmiddel kan aanwenden tegen de afwijzing van het overnameverzoek. Dit is in overeenstemming met artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening. Verweerder wijst daartoe op het arrest [REDACTED] waarin het Hof in het kader van de uitleg van artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening is ingegaan op de arresten [REDACTED] en [REDACTED]. In punt 60 van het arrest [REDACTED] spreekt het Hof over 'aanvaarding' van een overnameverzoek, zodat een afwijzing van een overnameverzoek niet als overdrachtsbesluit kan worden aangemerkt. In het arrest [REDACTED] bevestigt het Hof dit oordeel nogmaals. Verweerder wijst erop dat het Hof bij deze beoordeling artikel 47 van het Handvest heeft betrokken. Voor zijn lezing van artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening vindt verweerder ook steun in het arrest [REDACTED] (punt 54). Ter zitting heeft verweerder zich daarnaast op het standpunt gesteld dat eisers geen direct beroep op artikel 47 van het Handvest kunnen doen.

Verweerder stelt dat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 21 december 2018¹² in lijn is met deze arresten. Verweerder acht dit alles ook in overeenstemming met het doel van de Dublinverordening, te weten de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat voor het verzoek om internationale bescherming. Die verantwoordelijkheidsbepaling is in de eerste plaats een proces tussen lidstaten onderling en de Dublinverordening voorziet daarom terecht niet in een procedure bij de afwijzing van een overnameverzoek. Het is aan de lidstaten om, indien gewenst, een heroverwegingsverzoek te doen, en om eventueel om een bemiddelingsprocedure te verzoeken. Griekenland heeft inmiddels tweemaal een heroverwegingsverzoek gedaan, maar niet is gebleken dat Griekenland om een bemiddelingsprocedure heeft verzocht. Het is ter discretie van de lidstaten om een dergelijke procedure te initiëren. Ter zitting heeft verweerder verder aangegeven dat eiser 1 bij de Griekse autoriteiten had kunnen aandringen op het initiëren van een bemiddelingsprocedure. Het bieden van een nationaal rechtsmiddel voor de verzoeker om internationale bescherming, verdraagt zich niet met de in de Dublinverordening voorgeschreven bemiddelingsprocedure voor lidstaten. Met een nationale procedure wordt immers vooruitgelopen op de uitkomst van zo een bemiddelingsprocedure.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening eenduidig is zodat er geen aanleiding bestaat voor het stellen van prejudiciële vragen.

Nationale rechtspraak

10. De Afdeling heeft in de door verweerder aangehaalde uitspraak van 21 december 2018 het volgende overwogen:

"De Dublinverordening voorziet voor verzoekers om internationale bescherming niet in een procedure bij de afwijzing van een overnameverzoek. De Dublinverordening voorziet in artikel 27 voor verzoekers om internationale bescherming slechts in een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit. In deze zaak heeft Nederland het Griekse overnameverzoek echter afgewezen, zodat tussen Nederland en Griekenland geen claimakkoord tot stand is gekomen. De Griekse autoriteiten hebben tegen de vreemdeling dan ook geen overdrachtsbesluit genomen.

⁹ Arrest van 20 juni 2017, C-670/16, ECLI:EU:C:2017:480.

¹⁰ Arrest van 31 mei 2018, C-647/16, ECLI:EU:C:2018:368, punt 60.

¹¹ Arrest van 4 oktober 2018, C56-17, ECLI:EU:C:2018:803.

¹² ECLI:NL:RVS:2018:4298.

Zoals de staatssecretaris terecht betoogt, voorziet het Dublinsysteem voor lidstaten wel in een procedure in het geval van een afwijzing van een overnameverzoek. Zij kunnen immers krachtens artikel 5, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening (PB 2003, L 222) verzoeken om heroverweging bij de lidstaat die het overnameverzoek heeft afgewezen en, wanneer lidstaten het blijvend oneens zijn, krachtens artikel 37, tweede lid, van de Dublinverordening verzoeken om een bemiddelingsprocedure. In de voorliggende zaak heeft Griekenland weliswaar om heroverweging verzocht en heeft Nederland dat verzoek afgewezen, maar niet is gebleken dat een van de lidstaten om voornoemde bemiddelingsprocedure heeft verzocht.”

Uitspraken van andere Europese rechters

11. In de expert-opinion wordt verwezen naar diverse uitspraken over de uitleg van artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening. De uitspraken van de Oostenrijkse en Zweedse rechters sluiten aan bij de uitspraak van de Afdeling. In de uitspraken van de Britse en de Duitse rechters wordt echter overwogen dat er wel een rechtsmiddel moet openstaan tegen de afwijzing van een overnameverzoek. Hieronder volgt een kort overzicht.

11.1 Het Bundesverwaltungsgericht van Oostenrijk heeft in een uitspraak van 1 oktober 2018¹³ overwogen dat bij afwijzing van een overnameverzoek slechts bij de verzoekende lidstaat kan worden aangedrongen op een heroverwegingsverzoek. Het Bundesverwaltungsgericht overwoog dat de afwijzing van een overnameverzoek uitsluitend een intergouvernementele procedure is, waartegen verzoekers geen rechtsmiddel kunnen aanwenden. Voorts overwoog het Bundesverwaltungsgericht dat voor de verzoekende lidstaat (in dat geval Griekenland) de mogelijkheid bestaat om een inbreukprocedure in de zin van artikel 259 van het Verdrag van de Europese Unie op te starten.

11.2 De Zweedse administratieve rechtbank heeft in een uitspraak van 26 februari 2020¹⁴ overwogen dat bij de afwijzing van een overnameverzoek, een beroep op artikel 27 van de Dublinverordening niet mogelijk is. De afwijzing van een overnameverzoek kan niet aangemerkt worden als overdrachtsbesluit in de zin van artikel 27 van de Dublinverordening, gelet ook op artikel 26, eerste lid, van de Dublinverordening. Alleen een positieve reactie op een overnameverzoek kan als overdrachtsbesluit worden aangemerkt. Voorts overwoog die rechtbank dat een andere uitleg van artikel 27 van de Dublinverordening het doel van die verordening om snel de verantwoordelijke lidstaat vast te stellen, zou frustreren. Het andere doel van de Dublinverordening om individuele rechten van verzoekers te respecteren, is door de rechtbank van de hand gewezen onder verwijzing naar onder meer de mogelijkheid tot gezinshereniging op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn¹⁵.

11.3 In Duitsland hebben diverse (federale) administratieve rechtbanken geoordeeld¹⁶ dat een verzoeker, in het geval familiehereniging of het belang van het kind aan de orde is, een

¹³ W175 2206076-1 [2018], ECLI:AT:BVWG:2018:W175.2206076.1.00.

¹⁴ UM14005-19, zie ook noot 122 van de expert-opinion.

¹⁵ Richtlijn 2003/86/EG.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: BundesvVerwaltungsGericht Case 1, C4.15 [2015], ECLI:DE:BVerwG:2015:BVerwG:2015:161115U1C4.15.0, para 24 en Verwaltungsgericht Bremen, Case 5 V 2557/19 [2020], Verwaltungsgericht Münster, Case 2 L989/18.A [2018], ECLI:DE:VGMS:2018:1220.2L989.18A.00.

subjectief recht heeft om zijn asielverzoek te laten behandelen door de lidstaat die verantwoordelijk is op grond van de Dublinverordening. Dit betekent dat een verzoeker een effectief rechtsmiddel moet hebben om tegen de onjuiste toepassing van de criteria die zien op de bescherming van fundamentele rechten op te komen, niet alleen als het om een overdrachtsbesluit gaat, maar ook als het om een afwijzing van een verzoek om overdracht gaat. Een andere uitleg zou betekenen dat het subjectieve recht op de juiste toepassing van de Dublinverordening ineffectief zou zijn. Daarbij is onder meer overwogen dat bij de toepassing van de Dublinverordening de fundamentele rechten van artikel 7 en 24 van het Handvest moeten worden betrokken. Als bij de afwijzing van een overnameverzoek de belangen van het kind en het recht op familiehereniging in het geding zijn, is het in overeenstemming met het doel van de Dublinverordening dat een verzoeker daartegen een effectief rechtsmiddel kan aanwenden. De Duitse administratieve rechtbanken achten dit principe toepasbaar als het gaat om de afwijzing van zowel overname- als terugnameverzoeken¹⁷.

De administratieve rechtbank in Berlijn¹⁸ heeft nog overwogen dat dit rechtsmiddel aangewend moet worden in de aangezochte lidstaat.

11.4 Het Britse Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), heeft onder meer in de uitspraak MK, HK en IK¹⁹ overwogen dat artikel 27 van de Dublinverordening een effectief rechtsmiddel biedt tegen de afwijzing van een overnameverzoek. Het Upper Tribunal heeft dit verder uitgewerkt in de uitspraak MS en MAS van 11 januari 2019²⁰. Daarin overweegt het Upper Tribunal dat een beperkte lezing van het begrip overdrachtsbesluit in artikel 27 van de Dublinverordening niet in overeenstemming is met overweging 19 van de Dublinverordening. Overweging 19 erkent het recht op een effectief rechtsmiddel ten aanzien van 'decisions regarding transfers'. De afwijzing van een overnameverzoek moet volgens het Upper Tribunal worden beschouwd als een 'decision regarding transfers'. De omstandigheid dat dit niet leidt tot een overdracht maakt dit niet anders. Het Hof heeft met inachtneming van de arresten [REDACTED] en [REDACTED] overwogen dat het alleen toestaan van een rechtsmiddel voor verzoekers in gevallen van instemming met een overnameverzoek, arbitrair en ongerechtvaardigd zou zijn.

Beoordeling en aanleiding voor de prejudiciële vragen

12. De rechtbank overweegt dat uit het hiervoor weergegeven overzicht van uitspraken volgt, dat artikel 27 van de Dublinverordening niet eenduidig wordt uitgelegd door de rechters in diverse lidstaten. Er is sprake van divergentie over de vraag of er een effectief rechtsmiddel openstaat of moet openstaan tegen de afwijzing van een overnameverzoek en zo ja, op grond van welke wetsartikelen.

13. De rechtbank kan uit de tekst van artikel 27 van de Dublinverordening ook niet eenduidig opmaken wat de reikwijdte is van de term overdrachtsbesluit (in de Engelse versie: 'transfer decision').

¹⁷ Bundesverwaltungsgericht Case 1 C4.15 [2015], ECLI:DE:BVerwG:2015:BVerwG:2015:161115U1C4.15.0, para 24 en Verwaltungsgericht Bremen, Case 5 V 2557/19 [2020].

¹⁸ Verwaltungsgericht Berlin, Case 23 L706/18 A [2019], ECLI:DE:VGBE:2019:0315.23L706.18A.00.

¹⁹ 2016, JR 2471.

²⁰ 2018, JR 9682.

14. De rechtbank stelt daarentegen wel vast dat artikel 47 van het Handvest – anders dan verweerder stelt – direct toepasbaar is, omdat het Unierecht van toepassing is.²¹ In de onderhavige zaak is namelijk sprake van de vraag of verweerder de artikelen 8 en 27 van de Dublinverordening op juiste wijze heeft toegepast, waarbij het recht op het verenigen met een familielid en het belang van het kind (artikel 7 en 24 van het Handvest) in het geding zijn. In overweging 19 van de preambule van de Dublinverordening wordt artikel 47 van het Handvest overigens ook uitdrukkelijk genoemd.

15. Verder overtuigt het standpunt van verweerder, dat uit (met name punt 60 van) de arresten [REDACTED] en [REDACTED] duidelijk volgt dat er geen rechtsmiddel mogelijk is in een dergelijke situatie omdat dit niet in overeenstemming is met de uitleg van artikel 27, overweging 19 en het doel van de Dublinverordening, de rechtbank niet. De rechtbank stelt vast dat de overwegingen van het Hof in deze arresten in een andere context zijn gedaan.

15.1 Zo betreft het in het arrest [REDACTED] een asielzoeker die via Italië de Europese Unie was ingereisd en vervolgens een asielverzoek had ingediend in Duitsland. De Duitse autoriteiten hebben daarop een overnameverzoek bij Italië ingediend. De verzoeker voerde aan dat Duitsland het overnameverzoek te laat heeft ingediend op grond van artikel 21 van de Dublinverordening. Het arrest gaat over de vraag of een verzoeker zich kan beroepen op een procedurele bepaling die gaat over termijnen. Het Hof oordeelt dat, op grond van de sterke waarborgen die verzoekers onder de Dublinverordening krijgen toegekend en het algemene doel van de Dublinverordening om snel de verantwoordelijke lidstaat te bepalen, het recht op een effectief rechtsmiddel in de zin van artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening, ook ziet op het recht van een verzoeker om zich te beroepen op het verstrijken van de overdrachtstermijn.

De rechtbank stelt vast dat het Hof in dit arrest weliswaar in algemene zin heeft overwogen dat pas gebruik kan worden gemaakt van het rechtsmiddel als bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening na aanvaarding van een overnameverzoek, maar dat het geschil in de kern ziet op de vraag of een verzoeker ook tegen de onjuiste toepassing van bepalingen die zien op termijnen in de Dublinverordening kan opkomen. Het Hof heeft zich in dit arrest dus niet uitgelaten over de vraag of dit artikel ook ziet op de situatie dat een overnameverzoek in het geheel niet wordt aanvaard.

15.2 In het arrest [REDACTED] betrof het een asielzoeker die in Frankrijk was gearresteerd. Uit Eurodac-gegevens bleek dat hij eerder in Duitsland om internationale bescherming had verzocht. Op de dag van zijn arrestatie dienden de Franse autoriteiten een terugnameverzoek in bij Duitsland en hebben de Franse autoriteiten tegelijkertijd besloten verzoeker over te dragen aan Duitsland. De verzoeker werd in kennis gesteld van dit overdrachtsbesluit alvorens de Duitse autoriteiten hadden gereageerd op het terugnameverzoek. Hieruit vloeide de prejudiciële vraag voort, of het bepaalde in artikel 26 van de Dublinverordening eraan in de weg staat om een overdrachtsbesluit te nemen en dit ter kennis te brengen van de verzoeker alvorens de aangezochte lidstaat heeft ingestemd met deze terugname. Het Hof heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Het Hof overweegt dat een andere uitleg niet overeenkomt met het doel van de Dublinverordening. Daarnaast is het niet wenselijk dat een verzoeker een overdrachtsbesluit ontvangt waartegen hij bezwaar of beroep kan instellen, terwijl de aangezochte lidstaat er nog niet mee heeft ingestemd. In dat kader overweegt het Hof in punt 60 dat, uit principe, van een bezwaar of beroep in de zin van artikel 27 van de

²¹ Zie het arrest [REDACTED] van het Hof van 26 februari 2013, C 617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

Dublinverordening slechts sprake kan zijn in een situatie waarin de aangezochte lidstaat met dat verzoek heeft ingestemd. De rechtbank overweegt dat, hoewel het Hof hier refereert aan het ‘instemmen’ van een overnameverzoek waartegen bezwaar of beroep mogelijk is, niet duidelijk is of dit betekent dat dit artikel uitsluitend van toepassing is op de aanvaarding van een overnameverzoek.

15.3 Daarbij komt dat in de arresten [REDACTED] en [REDACTED] geen sprake was van minderjarige kinderen en dus ook het belang van het kind en het recht om zich met een familielid te verenigen (eenheid van het gezin), niet in het geding waren, terwijl dat in dit geval wel zo is.

15.4 Verweerders beroep op het arrest [REDACTED] overtuigt evenmin, nu die zaak ziet op de situatie dat de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is tot de slotsom komt dat de verzoeker niet aan een andere lidstaat moet worden overgedragen, omdat er geen gegevens zijn waaruit blijkt dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek.

15.5 Met de invoering van de huidige Dublinverordening (Dublin III) ten opzichte van de vorige Dublinverordening (Dublin II²²) is uitdrukkelijk beoogd om de bescherming van dergelijke individuele rechten beter te waarborgen (zie overwegingen 5 en 9 van de preambule van de Dublinverordening). Zo is met de invoering van de huidige Dublinverordening het begrip familieleden verruimd zodat een alleenstaande minderjarige verzoeker ook met ooms, tantes en grootouders, kan worden verenigd in een andere lidstaat. Sterker nog, indien de verzoeker een niet-begeleide minderjarige is, dan is de aanwezigheid van een gezins- of familielid in een andere lidstaat die voor de niet-begeleide minderjarige kan zorgen, een bindend verantwoordelijkheids criterium (zie overweging 16).

16. Ook is met de invoering van de huidige Dublinverordening beoogd om de rechtsbescherming van verzoekers te verruimen (zie overwegingen 9 en 19 van de preambule van de Dublinverordening). Dit volgt ook uit het arrest [REDACTED] waarin het Hof heeft overwogen dat de beoogde verruiming van de rechtsbescherming in de Dublinverordening inhoudt, dat een vreemdeling het recht heeft om op te komen tegen de toepassing van de verantwoordelijkheids criteria van hoofdstuk III van de Dublinverordening. Het Hof heeft daartoe overwogen (punt 54) dat het aanwenden van een rechtsmiddel tegen de toepassing van de verantwoordelijkheids criteria niet gelijkgesteld kan worden met forumshoppen, dat het Dublinsysteem beoogt te voorkomen.²³ De rechter waarbij een dergelijk rechtsmiddel wordt ingesteld, wordt volgens het Hof immers niet verzocht om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek op te dragen aan een lidstaat die wordt aangewezen naargelang het de verzoeker het beste schikt, maar om na te gaan of de door de Uniewetgever vastgestelde verantwoordelijkheids criteria op juiste wijze zijn toegepast.

17. Anders dan verweerder, acht de rechtbank de bemiddelingsprocedure in de zin van artikel 37 van de Dublinverordening geen effectief rechtsmiddel in de zin van artikel 47 van het Handvest. Zoals blijkt uit het tweede lid van artikel 37, wordt een dergelijke procedure geïnitieerd door een lidstaat. Het is daarmee niet een procedure die openstaat voor

²² Verordening 343/2003, PB 2003 L 050.

²³ Arrest van 21 december 2011, N.S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 79.

verzoekers in de zin van de Dublinverordening. Daarnaast blijkt uit de expert-opinion dat in de praktijk lidstaten zeer zelden gebruikmaken van de bemiddelingsprocedure en ook dat de uitkomst van een bemiddelingsprocedure niet bindend is.

18. De rechtbank komt tot de volgende conclusie.

Ondanks dat niet eenduidig uit de tekst van artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening blijkt wat de reikwijdte is van de term ‘overdrachtsbesluit’ (in de Engelse taal: transfer decision), gaat de rechtbank ervan uit dat deze term ruimer moet worden uitgelegd, al dan niet in samenhang gezien met artikel 47 van het Handvest. Als de beperkte uitleg die verweerder geeft aan artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening gevolgd moet worden, dan is dat naar het oordeel van de rechtbank namelijk niet in overeenstemming met de beoogde verruiming van de rechtsbescherming, met name als het gaat om fundamentele individuele rechten. Dit alles geldt temeer nu bij artikel 8, eerste lid, van de Dublinverordening sprake is van een bindend verantwoordelijkheids criterium. Deze beperkte uitleg betekent ook dat sprake is van een situatie van willekeur of zoals de Upper Tribunal overweegt: een arbitraire en ongerechtvaardigde situatie. Immers, op het moment dat een lidstaat een verzoek om overname wel accepteert, dan staat daar een rechtsmiddel tegen open, maar bij een afwijzing daarvan niet.

18.1 De rechtbank kan uit de Dublinverordening en andere Internationale/Europese regelgeving of uit de jurisprudentie van het Hof niet opmaken dat het recht om op te komen tegen een afwijzing van een overnameverzoek ook bestaat voor een belanghebbende, zoals in dit geval eiser 2 waarmee eiser 1 zich wil verenigen. Eisers stellen dat dat recht wel moet bestaan. Omdat de rechtbank niet geheel kan uitsluiten dat dit recht wel bestaat, ziet de rechtbank zich genoodzaakt om het Hof te vragen zich hierover uit te laten.

Verzoek

19. Het hiervoor onder 12. tot en met 18.1 overwogene brengt met zich dat de rechtbank ingevolge artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU) gehouden is zich tot het Hof te wenden om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over de uitleg van artikel 27 van de Dublinverordening, al dan niet in samenhang met artikel 47 van het Handvest. Dit leidt tot het verzoek aan het Hof om de hierna geformuleerde vragen te beantwoorden.

Verzoek om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure als bedoeld in artikel 267, laatste alinea, van het VWEU

20. Eiser 1 wenst met het door hem ingestelde beroep te bereiken dat de rechtbank de afwijzing van het overnameverzoek door verweerder inhoudelijk kan beoordelen, zodat hij duidelijkheid krijgt over de vraag of verweerder gehouden is hem op grond van artikel 8, tweede lid, van de Dublinverordening over te nemen. Aangezien eiser 1 als minderjarige in Griekenland verblijft en Griekenland, hangende de uitkomst van dit beroep, zijn asielaanvraag niet in behandeling zal nemen, hebben eisers er belang bij dat zo spoedig mogelijk uitspraak wordt gedaan. Daarbij acht de rechtbank van belang dat eiser, gelet op zijn leeftijd, als kwetsbare persoon dient te worden aangemerkt. Hij is weliswaar op 5 november 2020 meerderjarig geworden, maar is als jongvolwassene nog steeds als kwetsbaar aan te merken. De aard van de zaak en de omstandigheden van het geval,

vereisen daarom een behandeling binnen korte termijn, zoals bedoeld in artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

21. Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank aanleiding om het Hof krachtens artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te verzoeken de prejudiciële vragen te behandelen volgens de spoedprocedure.

Beslissing

De rechtbank:

- heropent het onderzoek;
- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het WVEU antwoord te geven op de volgende vragen:

I.

Moet artikel 27 van de Dublinverordening zo worden uitgelegd dat het de aangezochte lidstaat verplicht om, al dan niet in samenhang met artikel 47 van het Handvest, de verzoeker die in de verzoekende lidstaat verblijft en overdracht wenst op grond van artikel 8 (dan wel artikel 9 of 10) van de Dublinverordening, dan wel het familielid van de verzoeker als bedoeld in artikel 8, 9 of 10 van de Dublinverordening, in een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie te voorzien tegen de afwijzing van het overnameverzoek?

II.

Indien de eerste vraag negatief wordt beantwoord en artikel 27 van de Dublinverordening geen grondslag biedt voor een effectief rechtsmiddel, moet artikel 47 van het Handvest zo worden uitgelegd - in samenhang met het fundamentele recht op de eenheid van de familie en het belang van het kind (zoals neergelegd in artikelen 8 tot en met 10 en overweging 19 van de Dublinverordening) - dat het de aangezochte lidstaat verplicht om de verzoeker die in de verzoekende lidstaat verblijft en overdracht wenst op grond van de artikelen 8 tot en met 10 van de Dublinverordening, dan wel het familielid van de verzoeker als bedoeld in de artikelen 8 tot en met 10 van de Dublinverordening, in een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie te voorzien tegen de afwijzing van het overnameverzoek?

III.

Indien vraag I of vraag II (tweede deel) bevestigend wordt beantwoord, op welke wijze en door welke lidstaat dient de weigeringsbeslissing van de aangezochte lidstaat en het recht om daartegen een rechtsmiddel in te dienen kenbaar gemaakt te worden aan de verzoeker, dan wel het familielid van de verzoeker?

- schorst de behandeling totdat het Hof uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S. Mac Donald, voorzitter, en mr. E.P.W. van de Ven en mr. S. Ok, leden, in aanwezigheid van mr. R. Pronk, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 12 januari 2021.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op:

12 januari 2021

Mr. S. Mac Donald Rechter Rechtbank Noord-Holland

R. Pronk Griffier Rechtbank Noord-Holland

Documentcode: DSR13794447

Rechtsmiddel

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.