



Datum van inontvangstneming : 03/04/2019

Zaak C-194/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

28 februari 2019

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 februari 2019

Verzoekende partij:

H. A.

Verwerende partij:

Belgische Staat (minister van Asiel en Migratie)

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[interne verwijzingen van de zaak, identiteit van partijen]

I. Voorwerp van het beroep

Bij verzoekschrift van 28 december 2017 heeft H. A. cassatieberoep ingesteld tegen arrest nr. 195.968 van 30 november 2017 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) in zaak 209.985/III.

II. Procedure voor de Raad van State

[OMISSIS]

[or. 2]

[OMISSIS]

[procedure voor de Raad van State]

III. Voor de behandeling van de zaak relevante feiten

Op 22 mei 2017 komt verzoeker, die van Palestijnse afkomst is, aan in België. De dag erna dient hij een asielverzoek in.

Op 31 mei 2017 wordt hij door verweerder gehoord met het oog op de toepassing 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 (hierna: „Dublin III-verordening”).

Op 22 juni 2017 dient België op grond van artikel 12, lid 2, van deze verordening bij de Spaanse autoriteiten een verzoek tot overname van verzoeker in.

Op 4 juli 2017 aanvaarden de Spaanse autoriteiten dit overnameverzoek.

Op 1 augustus 2017 neemt verweerder jegens verzoeker een beslissing tot weigering van verblijf met bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 26 quater).

Op 25 augustus 2017 stelt verzoeker bij de Raad voor **[or. 3]** Vreemdelingenbetwistingen beroep tot nietigverklaring in, vergezeld van een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 1 augustus 2017.

In zijn cassatieberoep preciseert verzoeker dat zijn broer op 22 augustus 2017 in België is aangekomen en dat diens asielverzoek thans wordt behandeld door de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. Hij voert aan dat het wegens de gemeenschappelijke aspecten van zijn asielverzoek en dat van zijn broer noodzakelijk is dat hun relazen gezamenlijk worden onderzocht.

Bij arrest nr. 195.968 van 30 november 2017 wijst de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring af. Tegen deze beslissing is cassatieberoep ingesteld. De bestuursrechter wijst erop dat de aankomst van verzoekers broer in België en diens hangende asielverzoek elementen zijn die dateren van na de aan hem voorgelegde administratieve beslissing en die geen gevolgen kunnen hebben voor de rechtmatigheid daarvan.

IV Toepasselijke wetgeving

Onder verwijzing naar artikel 39/2, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: „Vreemdelingenwet”) heeft de bestuursrechter geoordeeld dat hij slechts bevoegd was om de rechtmatigheid van het op Schengen gebaseerde overdrachtsbesluit te toetsen en niet om dit besluit te wijzigen. Hij leidt uit deze bepaling af dat hij bij de beoordeling van de

rechtmatigheid van de bestuurshandeling geen rekening kan houden met elementen die dateren van na de beslissing van de administratieve overheid.

Artikel 39/2 van de Vreemdelingenwet, in de op het geding toepasselijke versie, luidt:

„§ 1. [OMISSIS] [**or. 4**] [OMISSIS]

§ 2. De Raad doet uitspraak, bij wijze van arresten als annulatierechter over de overige beroepen wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht.”

V. Onderzoek van het enige middel

Verzoekers standpunt

Verzoeker voert één middel aan, dat gebaseerd is op schending van de artikelen 18, 41, 47 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en van artikel 27 van de Dublin III-verordening.

Met het tweede middel wordt kritiek geuit op de punten 3.3.2 tot en met 3.4 van het bestreden arrest. Verzoeker betoogt in wezen dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zoals dat wordt gewaarborgd door artikel 27 van de Dublin III-verordening, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, inbreuk heeft gemaakt door te weigeren om bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit rekening te houden met elementen die dateren van na de vaststelling van de beslissing. Hij stelt dat hij toen hij door verweerder werd gehoord in het kader van de procedure voor het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek, nog geen melding kon maken van het feit dat zijn broer, die op 22 augustus 2017 in België is aangekomen, ook een asielaanvraag had ingediend, en dat hij dit nieuwe element pas in zijn verzoekschrift tegen de beslissing van 1 augustus 2017 kon aanvoeren. Hij voegt daaraan toe dat hij zich pas na de indiening van zijn verzoekschrift bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kon beroepen op het feit dat de Dienst Vreemdelingenzaken had vastgesteld dat België bevoegd was om het asielverzoek van zijn broer te behandelen, en „dat hij het argument kon aanvoeren dat zijn asielverzoek en dat van zijn broer gezamenlijk door België dienden te worden onderzocht”.

Hij betoogt dat er een nauwe samenhang bestaat tussen zijn asielverzoek en dat van zijn broer, die uit Palestina is gevlucht, daarna in België is aangekomen en zich beroept op de bijzondere situatie van hun familieleden, met name de vervolgingen [**or. 5**] waar de familie mee te maken had vanwege haar banden met Fatah. Hij stelt dat hij in zoverre deze nieuwe elementen voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft aangevoerd in de vorm van een aan de

rechterlijke instantie gerichte nota, die is neergelegd en die ter terechtzitting is toegelicht. Volgens hem is het noodzakelijk dat zijn relaas en dat van zijn broer gezamenlijk worden onderzocht: „de verklaringen van de ene onderbouwen die van de andere, waardoor veel beter kan worden aangetoond dat zij behoefte hebben aan internationale bescherming, dan wanneer hun verzoeken door twee verschillende lidstaten worden onderzocht” en „op grond van de respectievelijke getuigenissen van de twee betrokkenen kan de gegrondheid van hun verzoeken met zekerheid beter worden beoordeeld”. Hij stelt dat het gaat om de bescherming van zijn grondrecht op een eerlijke asielpcedure en van zijn recht op daadwerkelijke toegang tot internationale bescherming.

Hij verwijt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen – die weigert deze elementen in aanmerking te nemen, omdat zij dateren van na de aan hem voorgelegde administratieve beslissing – zich te hebben beperkt tot een toetsing die alleen de rechtmatigheid betreft en geen rekening te willen houden met elementen die dateren van na de vaststelling van het besluit tot „Dublin-overdracht”, terwijl deze elementen mogelijk doorslaggevend zijn voor een eerlijke beoordeling van zijn asiolverzoek en de „Dublin-overdracht” moeten verhinderen. Verzoeker betoogt dat, „anders dan in het bestreden arrest wordt gesteld, de rechterlijke toetsing als bedoeld in de Dublin III-verordening, zowel afzonderlijk als samen met het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte, alsmede zowel afzonderlijk als samen met het grondrecht op asiel, vereisen dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen rekening houdt met feitelijke elementen die dateren van na de aan hem voorgelegde beslissing, althans indien die elementen negatieve gevolgen kunnen hebben voor verzoekers grondrecht op een eerlijke asielpcedure”.

Volgens hem geldt dit a fortiori omdat die elementen kunnen aantonen dat de „Dublin-overdracht” hem een eerlijke asielpcedure ontnemt. Ter ondersteuning van zijn standpunt verwijst verzoeker naar het arrest C.K. van 16 februari 2017 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”), waarin wordt geoordeeld dat de Uniewetgever waarborgen voor de rechtmatigheid van met name besluiten tot „Dublin-overdracht” heeft ingevoerd door „onder meer [...] de betrokken asielzoeker in artikel 27 van de Dublin III-verordening het recht toe te kennen om tegen een dergelijk besluit een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen die zich uitstrekt tot de omstandigheden feitelijk en rechtens die op dit besluit betrekking hebben”. Hij voegt daaraan toe dat uit overweging 9 van de Dublin III-verordening blijkt dat de Uniewetgever zich rekenschap heeft gegeven van de gevolgen van het Dublinsysteem voor de grondrechten van asielzoekers, en dat de Europese wetgever met de vaststelling van deze verordening „verbeteringen [wenste] aan te brengen waarvan de ervaring heeft geleerd dat ze nodig zijn om het Dublinsysteem effectiever te maken [or. 6] en verzoekers uit hoofde van dat systeem beter te beschermen”.

Voor het geval dat wordt geoordeeld dat de weigering van de bestuursrechter om rekening te houden met elementen die dateren van na het besluit tot „Dublin-

overdracht” in overeenstemming is met het Belgische recht, verzoekt hij om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof:

[OMISSIS] [door verzoeker voorgestelde prejudiciële vraag, die in wezen dezelfde is als die van de Raad van State na herformulering]

Verweerdere standpunt

Om te beginnen voert verweerder aan dat bepaalde onderdelen van het middel niet-ontvankelijk zijn omdat verzoeker nalaat om uit te leggen in welk opzicht het bestreden arrest de artikelen 18, 41 en 52 van het Handvest schendt. Verweerder betoogt dat voornoemd artikel 27 van de Dublin III-verordening niet vereist dat de nationale rechter in alle gevallen rekening houdt met elementen die dateren van na de vaststelling van het besluit tot „Dublin-overdracht”.

Volgens verweerder laat deze bepaling de lidstaten de keuze om in hun nationale recht te voorzien in ofwel een beroep tegen het overdrachtsbesluit ofwel een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht tegen het overdrachtsbesluit, waarbij het Belgische recht voorziet in een beroep tegen het overdrachtsbesluit in de vorm van een beroep tot nietigverklaring en niet in een beroep met volle rechtsmacht.

Hij is van mening dat de rechtmatigheidstoetsing van artikel 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van artikel 27 van de Dublin III-verordening is. Voorts betoogt hij dat het daadwerkelijke karakter van een rechtsmiddel niet vereist dat de rechterlijke instantie rekening houdt met feitelijke elementen die dateren van na de vaststelling van de bestreden handeling, aangezien de administratieve overheid die elementen niet in aanmerking had kunnen nemen. [or. 7]

Verweerder voert aan dat de bestuursrechter in casu in het bestreden arrest heeft uiteengezet waarom hij bij de beoordeling van de gegrondheid van de voor hem bestreden beslissing geen rekening kon houden met deze stukken, te weten omdat:

- in het kader van het bij artikel 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet ingevoerde beroep tot nietigverklaring de rechtmatigheid van een bestuurshandeling wordt beoordeeld naar de dag waarop deze wordt verricht, „onverminderd de overwegingen van het arrest C. K. e.a. tegen de Republiek Slovenië (zaak C-578/16 PPU) van 16 februari 2017 van het Hof van Justitie van de Europese Unie”;
- deze rechtspraak „in casu niet van toepassing” was;
- „de ter terechtzitting en dus te laat overgelegde stukken (...) derhalve niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de bestreden beslissing”.

Verweerder is van mening dat de bestuursrechter aldus onderzoek heeft gedaan naar de door verzoeker aan de orde gestelde kwestie van de elementen die dateren van na de aanvankelijk bestreden handeling en heeft geantwoord op de argumenten die hem zijn voorgelegd. Volgens verweerder is dit middel niet-ontvankelijk voor zover het neerkomt op de betwisting van de autonome beoordeling van de bestuursrechter, die in casu van oordeel is dat de overwegingen van het arrest van 16 februari 2017 van het Hof (zaak C-578/16) niet van toepassing zijn.

Verweerder stelt dat verzoeker niet aantoont dat diens overdracht aan Spanje en de behandeling van diens asielverzoek door dit land „aanzienlijke en onomkeerbare” gevolgen kan hebben, zodat de bestuursrechter op goede gronden kon oordelen dat de overwegingen van het arrest van 16 februari 2017 van het Hof in het onderhavige geval niet van toepassing waren.

Ten overvloede brengt verweerder in herinnering dat de bestuursrechter terecht heeft opgemerkt dat de familieband tussen verzoeker en diens broer niet valt onder het in artikel 10 van de Dublin III-verordening bedoelde begrip „gezinslid”, dat wordt gedefinieerd in artikel 2, onder g), van deze verordening.

Wat betreft het aan de Raad van State gerichte verzoek om een prejudiciële vraag te stellen, is verweerder van mening dat het niet-ontvankelijk is aangezien een dergelijk verzoek niet is geformuleerd voor de bestuursrechter. **[or. 8]**

Beslissing van de Raad van State

[OMISSIS] [overwegingen op grond waarvan de Raad van State vaststelt dat het niet van belang is dat verzoeker niet betwist dat zijn broer niet onder het begrip „gezinslid” valt] De kritiek betreft het daadwerkelijke karakter van het bij artikel 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet ingevoerde beroep. Aan dat karakter wordt afbreuk gedaan door de weigering van de bestuursrechter om rekening te houden met feitelijke elementen die dateren van na het besluit tot „Dublin-overdracht”. Verzoeker stelt in dit verband dat de nieuwe elementen die hij heeft overgelegd aan de bestuursrechter, doorslaggevend zijn voor een eerlijke beoordeling van zijn asielverzoek en de uitvoering van de „Dublin-overdracht” moeten verhinderen.

In de zaak die heeft geleid tot het arrest van 16 februari 2017 van het Hof in de zaak C-578/16, ging de discussie niet over het daadwerkelijke karakter van administratieve beroepen, maar over de verplichting voor de lidstaten om in hun besluiten tot „Dublin-overdracht” rekening te houden met de gevolgen die een dergelijke maatregel met name heeft uit het oogpunt van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Het rechtsmiddel dat openstaat voor een persoon die stelt dat de door hem aangevoerde elementen die dateren van na de administratieve beslissing, mogelijk doorslaggevend zijn voor een eerlijke beoordeling van zijn asielaanvraag en de

uitvoering van de „Dublin-overdracht” moeten verhinderen, is enkel daadwerkelijk en doeltreffend in de zin van artikel 27 van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 47 van het Handvest indien de bestuursrechter in het kader van dat rechtsmiddel de situatie van die persoon volledig en nauwkeurig kan toetsen, hetgeen wordt bevestigd door de overwegingen 9, 19, 32 en 39 van de Dublin III-verordening.

Verzoeker heeft voor de bestuursrechter aangevoerd dat zijn broer op 22 augustus 2017 in België is aangekomen en aldaar een asielverzoek heeft ingediend dat nog in behandeling is. Hij heeft voor de bestuursrechter betoogd dat – gelet op het gemeenschappelijke karakter van de door hem en zijn broer aangevoerde elementen met betrekking tot het feit dat zij met name wegens de banden van hun familie met Fatah worden vervolgd – een eerlijke beoordeling van hun asielverzoeken en een daadwerkelijke toegang tot internationale bescherming kunnen worden gewaarborgd indien die verzoeken door dezelfde autoriteit worden behandeld. In het bestreden arrest wordt deze kwestie niet besproken, maar wordt onderstreept dat die feitelijke elementen verband houden met een gebeurtenis die heeft plaatsgevonden na de vaststelling van het besluit tot overdracht aan Spanje, zodat de administratieve overheid niet kan worden verweten daarmee geen rekening te hebben gehouden. **[or. 9]**

De bestuursrechter heeft zich derhalve niet uitgesproken over de mogelijke gevolgen van de nieuwe elementen voor het besluit om de behandeling van verzoekers asielverzoek te verwijzen naar de Spaanse autoriteiten. Als cassatierechter heeft de Raad van State niet tot taak om te beoordelen welke gevolgen de nieuwe elementen – met name gelet op de „discretionaire bepaling” van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening – zouden kunnen hebben voor het bepalen van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

Voorts blijkt uit artikel 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet dat de toetsing van besluiten tot „Dublin-overdracht” door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betrekking heeft op de rechtmatigheid van het betreffende besluit zoals het bestuursorgaan dat heeft vastgesteld op basis van het dossier en de informatie waarover het beschikt. De weigering van de bestuursrechter om rekening te houden met elementen die dateren van na de administratieve beslissing, is dus in overeenstemming met de wettelijke voorschriften.

Om te beoordelen of het door de Europese regelgeving gewaarborgde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel wordt geëerbiedigd, dient het Hof te worden gevraagd wat de draagwijdte is van het beginsel van een daadwerkelijk rechtsmiddel zoals dat is neergelegd in artikel 27 van de Dublin III-verordening, afzonderlijk gelezen of in samenhang met artikel 47 van het Handvest.

Anders dan verweerder betoogt, kan verzoeker niet worden verweten dat hij de bestuursrechter niet heeft verzocht om die vraag te stellen, aangezien zij betrekking heeft op de omvang van de toetsing door de Raad voor

Vreemdelingenbetwistingen en niets van doen heeft met de bestuurshandeling die hem is voorgelegd.

De door verzoeker ingediende vraag moet worden herformuleerd. Het Hof is immers bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van het Unierecht, maar niet [OMISSIS] [OMISSIS] over de verenigbaarheid van het nationale recht met het Europese recht.

Derhalve dient de volgende vraag te worden gesteld: [OMISSIS] **[or. 10]** [OMISSIS]. [Zie dictum]

DE RAAD VAN STATE BESLUIT:

[OMISSIS]

Overeenkomstig artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 27 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 (herziening), zowel afzonderlijk als in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat het de nationale rechter de verplichting oplegt om, teneinde het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel te waarborgen, in voorkomend geval rekening te houden met elementen die dateren van na het besluit tot „Dublin-overdracht”?”

[OMISSIS] [or. 11]

[OMISSIS]

[procedurele bepalingen en ondertekeningen]