



Datum van
inontvangstneming

:

17/05/2022

Zaak C-217/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

24 maart 2022

Verwijzende rechter:

Tribunale ordinario di Bologna (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 maart 2022

Verzoekende partij:

OV

Verwerende partij:

Ministero Interno – Unità Dublino

**TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLOGNA (rechter in eerste aanleg
Bologna, Italië)**

**Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione internazionale
e Libera circolazione cittadini UE**

De meervoudige kamer van de Tribunale [OMISSIS]

heeft in de zaak [OMISSIS]

OV [OMISSIS]

VERZOEKER

tegen

MINISTERO INTERNO – UNITA' DUBLINO [OMISSIS]

VERWEERDER

PUBBLICO MINISTERO

INTERVENIËRENDE PARTIJ

het volgende

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

**gericht tot het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267
VWEU**

BETREFT: Beroep tegen het overdrachtsbesluit [OMISSIS] dat de Italiaanse Dublinseenheid op 10 april 2019 heeft uitgevaardigd op grond van artikel 18, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 604/2013.

1. Hoofdeding

1.1. Bij verzoekschrift van 22 april 2021 heeft verzoeker, die in [OMISSIS] Afghanistan [OMISSIS] is geboren, bij de Tribunale di Bologna bezwaar aangetekend tegen de maatregel [OMISSIS] van 10 april 2019, [OMISSIS] waarbij de Italiaanse Dublinseenheid heeft gelast dat hij werd overgebracht naar Frankrijk als verantwoordelijke lidstaat in de zin van artikel 18, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 604/2013 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: „verordening (EU) nr. 604/2013”), en heeft hij tegelijkertijd om opschorting van die maatregel verzocht.

1.2. In de onderhavige zaak heeft verzoeker op 7 maart 2019 een asielaanvraag ingediend [OMISSIS].

1.3. Het bevoegde hoofdbureau van politie heeft in de Eurodac-databank vastgesteld dat er twee eerdere verzoeken om internationale bescherming zijn ingediend, respectievelijk in Duitsland en in Frankrijk [OMISSIS].

1.4. De Italiaanse Dublinseenheid heeft daarom eerst een terugnameverzoek aan Duitsland gezonden, dat dit verzoek niet heeft ingewilligd met het argument dat Duitsland reeds een soortgelijk verzoek van Frankrijk had ontvangen, dat vervolgens door Duitsland is ingewilligd. De Franse staat had verzoeker evenwel niet binnen de in artikel 29 van verordening (EU) nr. 604/2013 gestelde termijnen overgedragen, waardoor de verantwoordelijkheid om het verzoek om internationale bescherming te behandelen overging op Frankrijk als verzoekende lidstaat.

1.5. Vervolgens heeft de Italiaanse Dublinseenheid op 15 maart 2019 een terugnameverzoek op grond van artikel 18, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 604/2013 gericht aan Frankrijk [OMISSIS].

1.6. Op 25 maart 2019 heeft de Franse Dublineenheid laten weten het terugnameverzoek te aanvaarden, aangezien volgens haar aan de voorwaarden van artikel 18, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 604/2013 was voldaan [OMISSIS].

1.7. In het licht van het voorgaande heeft de Italiaanse Dublineenheid, die Frankrijk beschouwde als een veilig land in de zin van artikel 3, lid 2, van verordening (EU) nr. 604/2013, geoordeeld dat er geen gronden waren om de verantwoordelijkheid over te nemen op grond van artikel 17, lid 1, van die verordening (de zogenoemde discretionaire bepaling) en het overdrachtsbesluit vastgesteld [OMISSIS].

1.8. Verzoeker heeft bij de Tribunale di Roma (rechter in eerste aanleg Rome, Italië) beroep ingesteld en daarbij de opschorting van de uitvoering van een maatregel op grond van artikel 3, lid 3 quater, van wetsbesluit nr. 25/2008 gevorderd.

1.9. De Tribunale di Roma [OMISSIS] heeft zich onbevoegd verklaard en de gespecialiseerde kamer van de Tribunale di Bologna [OMISSIS] aangewezen als de bevoegde rechter, en verklaarde daarbij dat de overdracht van rechtswege was opgeschort [OMISSIS] totdat de bevoegde rechter over de vordering tot opschorting had beslist.

1.10 De Italiaanse Dublineenheid heeft op 23 juli 2019 aan de verantwoordelijke lidstaat meegedeeld dat de overdracht was opgeschort [OMISSIS].

1.11 In het hoofdgeding heeft verzoeker zijn vordering tot nietigverklaring van het overdrachtsbesluit, waaruit zou voortvloeien dat Italië verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, onder meer op de volgende gronden gebaseerd:

- niet-nakoming van artikel 4 van verordening (EU) nr. 604/2013 door de Franse Staat wegens het niet verstrekken van een informatiebrochure in een taal die de verzoeker verstaat, en niet-nakoming van artikel 5 van die verordening door de Franse Staat wegens het niet voeren van het persoonlijk onderhoud door de behandelende autoriteit.

2. Nationaal recht

2.1. Artikel 3 van wetsbesluit nr. 25/2008 van 28 januari 2008 tot omzetting van richtlijn 2005/85/EG, die is ingetrokken en vervangen door richtlijn 2013/32/EU houdende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus, bepaalt, voor wat in het kader van dit geding van belang is, als volgt:

2.2. [OMISSIS]

3. De autoriteit die belast is met de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming op grond van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 is de Dublineenheid, die ressorteert onder de afdeling Burgerlijke vrijheden en immigratie.

3 bis. Tegen overdrachtsbesluiten van de in lid 3 genoemde autoriteit kan beroep worden ingesteld bij het gerecht van de gespecialiseerde kamer immigratie, internationale bescherming en vrij verkeer van burgers van de Europese Unie [OMISSIS] [*niet ter zake doende procedurele kwesties*].

3 ter. Het beroep wordt, op straffe van niet-ontvankelijkheid, binnen dertig dagen na de kennisgeving van het overdrachtsbesluit ingesteld.

[OMISSIS] [*niet ter zake doende procedurele kwesties*].

2.3. Dit rechtsmiddel heeft de vorm van een beroep in rechte, dat wordt behandeld door de gespecialiseerde kamer immigratie, internationale bescherming en vrij verkeer van burgers van de Europese Unie, die is ingesteld bij de voor het grondgebied bevoegde rechter in eerste aanleg. Deze meervoudige kamer bestaat uit drie rechters.

3. Recht van de Europese Unie

3.1. Artikel 18 van de verordening, met als opschrift „Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat”, bepaalt, voor zover in deze procedure van belang:

„1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht:

- a) [...];
- b) een verzoeker wiens verzoek in behandeling is en die een verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend 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;
- c) [...]
- d) [...].”

3.2. Artikel 4 van verordening (EU) nr. 604/2013 (de zogeheten Dublin III-verordening), met als opschrift „Recht op informatie”, bepaalt:

„1. Zodra een verzoek om internationale bescherming in een lidstaat is ingediend in de zin van artikel 20, lid 2, stellen de bevoegde autoriteiten van die lidstaat de verzoeker in kennis van de toepassing van deze verordening, en met name van” de informatie als vermeld in artikel 4, lid 1, onder a) tot en met f).

„2. De in lid 1 bedoelde informatie wordt schriftelijk verstrekt, in een taal die de verzoeker verstaat of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij die verstaat. De lidstaten maken gebruik van de overeenkomstig lid 3 voor dat doel opgestelde gemeenschappelijke brochure.

Indien dit nodig is om de verzoeker de informatie te doen begrijpen, wordt de informatie ook mondeling verstrekt, bijvoorbeeld in samenhang met het in artikel 5 bedoelde persoonlijk onderhoud.

3. De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen een gemeenschappelijke brochure op, alsmede een specifieke brochure voor niet-begeleide minderjarigen, waarin ten minste de in lid 1 van dit artikel bedoelde informatie wordt opgenomen. De gemeenschappelijke brochure bevat tevens informatie over de toepassing van verordening (EU) nr. 603/2013 en met name over het doeleinde waarvoor de gegevens van een verzoeker in Eurodac kunnen worden verwerkt. De gemeenschappelijke brochure wordt zodanig opgesteld dat de lidstaten deze kunnen aanvullen met informatie die eigen is aan de lidstaat in kwestie. Die uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 44, lid 2, van deze verordening bedoelde onderzoeksprocedure.”

3.3. Artikel 5 van verordening (EU) nr. 604/2013, met als opschrift „Persoonlijk onderhoud”, bepaalt: „Om de verantwoordelijke lidstaat gemakkelijker te kunnen bepalen, voert de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast een persoonlijk onderhoud met de verzoeker. Het onderhoud biedt de verzoeker tevens de mogelijkheid de overeenkomstig artikel 4 aan hem verstrekte informatie juist te begrijpen.

[OMISSIS].”

3.4. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met als opschrift „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”, bepaalt:

„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.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.”

3.5. Artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt:

„[...] De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.”

3.6. Artikel 27 van verordening (EU) nr. 604/2013, met als opschrift „Rechtsmiddelen”, bepaalt:

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

2. De lidstaten stellen een redelijke termijn vast waarbinnen de betrokkene zijn recht op het instellen van een daadwerkelijk rechtsmiddel overeenkomstig lid 1, kan uitoefenen.

[OMISSIS].”

4. De twee krachtens artikel 267 VWEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voorgelegde uitleggingsvragen.

4.1. De Tribunale stelt een prejudiciële vraag over de juiste uitlegging van de artikelen 4 en 5 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013. In het bijzonder wenst de Tribunale van het Hof van Justitie te vernemen of deze bepalingen, mede in het licht van het in artikel 27 van die verordening vervatte recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, aldus moeten worden uitgelegd dat de verzoeker, die bij de rechterlijke instantie van de *verzoekende* lidstaat bezwaar heeft aangetekend tegen het overdrachtsbesluit dat de Dubliniteit van die lidstaat in het kader van een terugnameprocedure op grond van artikel 18, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 604/2013 heeft uitgevaardigd, zich al dan niet kan beroepen op niet-nakoming door de *aangezochte* lidstaat van zijn informatieplicht krachtens artikel 4 of van zijn verplichting om een persoonlijk onderhoud met de verzoeker te voeren krachtens artikel 5 van de verordening, en zo ja, welke betekenis aan een dergelijke niet-nakoming moet worden toegekend.

4.2. Deze prejudiciële vraag verschilt van de prejudiciële vraag die de Tribunale reeds aan de orde heeft gesteld in de beschikking van 12 januari 2022 [OMISSIS], die op 7 februari 2022 bij het Hof van Justitie is ingediend, aangezien die laatste vraag betrekking heeft op de relevantie van de inbreuk door de *verzoekende* lidstaat op de artikelen 4 en 5 van verordening (EU) nr. 604/2013.

5. Standpunt van de verwijzende rechter.

5.1. De verwijzende rechter is het volgende standpunt toegedaan:

5.2. In verordening (EU) nr. 604/2013 is een procedure vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een bepaald

verzoek om internationale bescherming. De in de artikelen 4 en 5 van de verordening vastgelegde waarborgen strekken ertoe te verzekeren dat het doel van die procedure daadwerkelijk en op doeltreffende wijze wordt bereikt.

5.3. Evenzo wordt in artikel 5, lid 1, van de verordening – in met overweging 18 daarvan vergelijkbare bewoordingen – de waarborg van het persoonlijk onderhoud uitdrukkelijk gekoppeld aan het doel „de verantwoordelijke lidstaat gemakkelijker te kunnen bepalen”. In artikel 5, lid 2, onder b), wordt het doel van het persoonlijk onderhoud gespecificeerd, namelijk de verzoeker de gelegenheid bieden „om alle verdere informatie te verstrekken die relevant is om op correcte wijze de verantwoordelijke lidstaat te bepalen”.

5.4. Krachtens artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening strekt de informatie waarop de verzoeker recht heeft ertoe de in de verordening vastgestelde doelstellingen te bereiken, dat wil zeggen, te garanderen dat de voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke staat op correcte wijze wordt bepaald. Tot slot is artikel 4, lid 1, onder a) en b), van toepassing „zolang de verantwoordelijke lidstaat [...] nog niet bepaald is”.

5.5. De betrokken procedure wordt ingeleid zodra „voor de eerste maal” een verzoek om internationale bescherming bij een lidstaat wordt ingediend (artikel 20, lid 1, van de verordening), en eindigt met de vaststelling, door de als enige bevoegde nationale bestuursautoriteit, van de lidstaat die verantwoordelijk is uit hoofde van de bepalingen van hoofdstuk III van de verordening. Het is in het kader van deze procedure, en met het oog op de correcte afronding daarvan, dat de verordening de behandelende lidstaat verplicht om aan de verzoeker te garanderen dat de in de artikelen 4 en 5 vastgelegde waarborgen worden geëerbiedigd.

5.6. Volgens de structurele logica van de verordening staat het aan de lidstaat die belast is met de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, om te garanderen dat de procedurele waarborgen van de artikelen 4 en 5 van de verordening in acht worden genomen, juist omdat zij strekken tot daadwerkelijke participatie van de betrokkene aan die procedure.

5.7. In het licht van het voorgaande lijdt het geen twijfel dat de rechter van de verzoekende lidstaat volledig bevoegd is om te beslissen over de gegrondheid van een vordering die wordt ingesteld wegens een materiële of procedurele inbreuk die voortvloeit uit of ten grondslag ligt aan het overdrachtsbesluit, mits de verweten inbreuk betrekking heeft op regelgevende bepalingen die daadwerkelijk van toepassing zijn in zoverre dat zij relevant zijn voor de vaststelling van dat besluit (arrest van het Hof van 2 april 2019 in gevoegde zaken C-582/17 en C-583/17, H.R., punt 43).

5.8. Tegelijkertijd wordt rechtsbescherming tegen mogelijke schending van de in hoofdstuk III van de verordening vastgestelde verantwoordelijkheidscriteria verzekerd door de bevoegde rechter, d.w.z. de rechter van de lidstaat waartoe de bestuursautoriteit behoort die het besluit tot bepaling van de verantwoordelijke

staat heeft vastgesteld, welke rechter strikt onderworpen is aan de uit artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en overweging 19 van de verordening voortvloeiende verplichting tot Unierechtconforme uitlegging. In die overweging wordt voorts toegelicht dat het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ook het toezicht op de juiste toepassing van de verordening omvat, en bijgevolg ook de bescherming omvat van subjectieve rechten die ertoe strekken de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat correct vast te stellen, zoals die welke zijn vervat in de artikelen 4 en 5 van de verordening (arrest van 7 juni 2016, ██████████ C-63/15, punten 44 en 45).

5.9. Daarentegen heeft de Italiaanse rechter, als rechterlijke instantie van de verzoekende lidstaat, geen rechtsbevoegdheid om te beslissen over de gegrondheid van vorderingen wegens schending van de in hoofdstuk III van de verordening vervatte verantwoordelijkheidscriteria noch over de gegrondheid van vorderingen wegens schending van de bepalingen van de verordening waarbij subjectieve rechten worden toegekend die ertoe strekken de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat correct vast te stellen, met inbegrip van de artikelen 4 en 5 van de verordening, aangezien noch het interne recht noch het recht van de Unie de rechter van de lidstaat van de autoriteit die het terugnameverzoek in de zin van de artikel 18, lid 1, onder b), c) en d), van verordening (EU) nr. 604/2013 heeft ingediend, voor dergelijke vorderingen bevoegd verklaart.

5.10. In de gevallen waarin de wetgever van de Unie het in het kader van zijn bevoegdheden en voor de verwezenlijking van zijn doelstellingen noodzakelijk heeft geacht regels vast te stellen voor de verdeling van de rechtsmacht tussen de rechterlijke instanties van de lidstaten, heeft hij daartoe uitdrukkelijk ad-hocregelgeving vastgesteld, zoals is gebeurd bij verordening (EU) nr. 1215/2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid in burgerlijke en handelszaken. Verordening (EU) nr. 604/2013 voorziet daarentegen niet in regels van gelijke strekking.

5.11. Tot slot mag niet over het hoofd worden gezien dat de internationale bescherming in de lidstaten van de Unie wordt erkend op basis van een „gemeenschappelijk” asielstelsel (artikel 78 VWEU), dat voorziet in een algemeen beginsel van onderling vertrouwen tussen de nationale asielstelsels en in de onderlinge erkenning van de door de afzonderlijke nationale autoriteiten genomen beslissingen [Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken), voltallige zitting, nr. 8044/2018; Corte di cassazione nr. 23584/2020]. Het vertrouwen tussen de rechtsstelsels van de lidstaten veronderstelt noodzakelijkerwijs, althans tot het tegendeel is bewezen, ook dat er middelen beschikbaar zijn voor effectieve rechtsbescherming.

5.12. In de onderhavige zaak zijn er evenmin objectieve redenen om aan te nemen dat de Franse rechter in het algemeen of met betrekking tot een bepaalde zaak niet over rechtsmiddelen beschikt om de juiste toepassing van de in hoofdstuk III van de verordening bedoelde criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke

lidstaat doeltreffend te kunnen toetsen, omdat het interne procesrecht in voorkomend geval niet in passende rechtsmiddelen voorziet en deze formele lacune niet kan worden opgevuld middels een uitlegging overeenkomstig artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en eventueel met behulp van een prejudiciële uitlegging door het Hof van Justitie (arrest van 4 juni 2009, ██████████ C-243/08, punt 25, en arrest van 17 juli 2014, ██████████ C-169/14), dan wel omdat de buitenlandse autoriteit die wordt aangezocht om een besluit te nemen, in het geheel niet voldoet aan de essentiële vereisten om in technische zin te kunnen worden aangemerkt als rechterlijke instantie, zoals de voorwaarden van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter (arrest van 19 november 2019 in gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K. e.a.; arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU; arrest van 24 juni 2019, Europese Commissie/Republiek Polen, C-619/18, en arrest van 27 februari 2018, Associando Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16).

5.13. Kortom, de verzoeker die bij de rechter bezwaar wil aantekenen zowel tegen de volgens de criteria van hoofdstuk III van de verordening bepaalde verantwoordelijkheid van de autoriteit van de aangezochte lidstaat, als tegen de schending van rechten die ertoe strekken de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat correct vast te stellen, zoals die welke zijn vervat in de artikelen 4 en 5 van de verordening, [OMISSIS] moet gebruikmaken van de rechtsmiddelen die hem ter beschikking staan bij de rechterlijke instantie van die lidstaat die bevoegd is om te beslissen over de vordering, ongeacht of hij zich, door zijn eigen keuze, buiten het grondgebied van de aangezochte staat bevindt.

6. Verzoek om behandeling volgens de versnelde procedure (artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering).

6.1. De noodzaak van een versnelde behandeling komt voort uit de noodzaak een oplossing te vinden voor tegenstrijdige opvattingen binnen de nationale rechtspraak, het grote aantal procedures dat moet worden geschorst in afwachting van de beslissing en de noodzaak om te voorkomen dat in een groot aantal procedures de in artikel 29 van verordening (EU) nr. 604/2013 gestelde termijnen worden overschreden.

OM DEZE REDENEN

verzoekt de Tribunale di Bologna het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de artikelen 4 en 5 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, mede in het licht van het in artikel 27 van die verordening vervatte recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, aldus worden uitgelegd dat de verzoeker, die bij de rechterlijke instantie van de *verzoekende* lidstaat bezwaar heeft aangetekend

tegen het overdrachtsbesluit dat de Dublinenheid van die lidstaat in het kader van een terugnameprocedure op grond van artikel 18, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 604/2013 heeft uitgevaardigd, zich kan beroepen op niet-nakoming door de *aangezochte* lidstaat van zijn informatieplicht krachtens artikel 4 of van zijn verplichting om een persoonlijk onderhoud met de verzoeker te voeren krachtens artikel 5 van de verordening, en zo ja, welke betekenis moet aan een dergelijke niet-nakoming worden toegekend?”

[OMISSIE] verzoekt om

versnelde behandeling van de zaak op grond van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering;

[OMISSIS] Bologna [OMISSIS] 3.2.2022

[OMISSIS]