



Datum van  
inontvangstneming

:

19/07/2021

**Zaak C-254/21****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

22 april 2021

**Verwijzende rechter:**

Tribunale ordinario di Roma (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

12 april 2021

**Verzoeker:**

DG

**Verweerder:**

Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale dei Servizi Civili per L'Immigrazione e l'Asilo - Unità Dublino

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Beroep krachtens artikel 27 van verordening (EU) nr. 604/2013 (hierna: „Dublinverordening”) dat door een persoon die om internationale bescherming verzoekt, is ingesteld tegen het besluit waarbij de bevoegde Italiaanse autoriteit heeft beslist dat hij aan Zweden zal worden overgedragen overeenkomstig artikel 18, lid 1, punt d), van die verordening.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Uitlegging van artikel 17, lid 1, van verordening (EU) nr. 604/2013.

In het hoofdgeding is de vraag gerezen of een rechter van een lidstaat bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot overdracht van een persoon die om internationale bescherming verzoekt aan een andere lidstaat die een eerste verzoek om bescherming reeds heeft onderzocht en afgewezen, kan onderzoeken of er een

„risico op indirect refoulement” bestaat en op grond daarvan kan oordelen dat de lidstaat die de overdracht moet uitvoeren, bevoegd is om het verzoek om internationale bescherming te onderzoeken op grond van de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van de Dublinverordening, en of dat ook mogelijk is indien de asielprocedure en de opvangvoorzieningen in de lidstaat die het eerste verzoek heeft afgewezen geen systeemfouten bevatten als bedoeld in artikel 3, lid 2, van die verordening.

### **Prejudiciële vragen**

„1. Moeten de artikelen 4 en 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op grond van het in artikel 47 daarvan bedoelde recht op een doeltreffende voorziening in rechte worden geacht in omstandigheden als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, tevens bescherming te bieden tegen het risico op indirect refoulement als gevolg van een overdracht aan een lidstaat van de Unie waarin geen sprake is van systeemfouten in de zin van artikel 3, lid 2, van de Dublinverordening (terwijl op grond van de criteria in de hoofdstukken III en IV geen andere verantwoordelijke lidstaat kan worden bepaald) die het eerste verzoek om internationale bescherming reeds heeft onderzocht en afgewezen?

2. Moet de rechter van de lidstaat waar het tweede verzoek om internationale bescherming is ingediend, bij wie beroep is ingesteld krachtens artikel 27 van de Dublinverordening – en die dus bevoegd is om de overdracht binnen de Unie te beoordelen maar niet om op het verzoek om bescherming te beslissen – oordelen dat het risico op indirect refoulement naar een derde land bestaat indien de lidstaat waar het eerste verzoek om internationale bescherming is ingediend een andere uitlegging heeft gegeven aan het in artikel 8 van richtlijn 2011/95/EU bedoelde begrip „binnenlandse bescherming”?

3. Is de beoordeling van [het risico op] indirect refoulement naar aanleiding van de verschillende uitlegging die twee lidstaten aan de behoefte aan „binnenlandse bescherming” geven, verenigbaar met artikel 3, lid 1, tweede volzin, van de verordening en met het algemene verbod voor onderdanen van derde landen om te kiezen in welk land van de Unie zij hun verzoek om internationale bescherming zullen indienen?

4. Indien de voorafgaande prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord:

a) vereist de beoordeling van het bestaan van [het risico op] indirect refoulement door de rechterlijke autoriteit van de lidstaat waar de verzoeker het tweede verzoek om internationale bescherming heeft ingediend nadat het eerste verzoek was afgewezen, dat de „discretionaire bepaling” van artikel 17, lid 1, van de verordening wordt toegepast?

b) welke criteria, naast die in hoofdstuk III en IV, moet de op grond van artikel 27 van de verordening aangezochte rechter toepassen om het risico op indirect refoulement te beoordelen, gelet op het feit dat dit risico reeds is

uitgesloten door het land dat het eerste verzoek om internationale bescherming heeft behandeld?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Verordening (EU) nr. 604/2013: de overwegingen 3, 4, 5, 17, 19 en 32; artikel 3, artikel 17, lid 1, artikel 18, lid 1, onder d), en artikel 27

Richtlijn 2011/95/EU: artikel 8

Richtlijn 2013/32/EU: artikel 9, lid 3

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikelen 4, 19 en 47

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 25 van 28 januari 2008 – uitvoering van richtlijn 2013/32/EU betreffende normen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus (Gazzetta Ufficiale, Algemene serie nr. 40 van 16 februari 2008): artikel 3, leden 3, 3-bis, 3-ter, 3-quater, 3-octies en 3-decies.

Deze bepalingen luiden als volgt:

„Art.3 - Bevoegde autoriteiten:

[...]

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 Dublin eenheid, die ressorteert onder de afdeling Burgerlijke Vrijheden en Immigratie.

3-bis. Tegen door de in lid 3 genoemde autoriteit vastgestelde overdrachtsbesluiten kan beroep worden ingesteld bij rechtbanken met een gespecialiseerde afdeling inzake immigratie, internationale bescherming en het vrije verkeer van burgers van de Europese Unie, en de artikelen 737 en volgende van de codice di procedura civile (wetboek van burgerlijk procesrecht) zijn van toepassing voor zover in de volgende leden niet anders is bepaald.

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

3-quater. Op verzoek van een van de partijen kan de uitvoerbaarheid van de bestreden maatregel, wanneer daarvoor ernstige en onderbouwde redenen bestaan, bij een met redenen omklede beslissing worden opgeschort nadat zo nodig

summiere informatie is verzameld. De beslissing wordt vastgesteld binnen vijf dagen na indiening van het verzoek tot schorsing en zonder de in lid 3 genoemde autoriteit vooraf op te roepen. Het verzoek tot schorsing wordt op straffe van niet-ontvankelijkheid samen met het inleidende verzoekschrift ingediend. De griffie zorgt voor de kennisgeving van de beslissing waarbij de schorsing van de bestreden maatregel is toegestaan of geweigerd. Binnen vijf dagen na de kennisgeving kunnen de partijen een conclusie van verweer indienen. Binnen vijf dagen na het verstrijken van de in de vorige zin bedoelde termijn kan een conclusie van repliek worden ingediend. Indien de in de vijfde en de zesde volzin van dit lid bedoelde conclusies worden ingediend, stelt de rechter binnen de daaropvolgende termijn van vijf dagen een nieuwe beslissing vast waarbij de vastgestelde maatregelen worden bevestigd, gewijzigd of ingetrokken. De op grond van dit lid vastgestelde beslissing is niet voor beroep vatbaar.

[...]

3-octies. Indien samen met het in de vorige leden genoemde beroep een verzoek tot opschorting van de gevolgen van het overdrachtsbesluit is ingediend, wordt de overdracht automatisch opgeschort en vangt de in artikel 29 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 genoemde termijn voor de overdracht van de verzoeker aan op de datum van kennisgeving van de beslissing waarbij het verzoek tot schorsing is afgewezen of, indien dit verzoek is ingewilligd, op de datum van de beslissing waarbij het beroep is verworpen.

[...]

3-decies. De zaak wordt in elke aanleg met spoed behandeld.

[...]”

Arrest van de Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, verenigde burgerlijke kamers, Italië) nr. 8044 van 30 maart 2018).

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 DG (hierna: „verzoeker”) is Afghaans staatsburger die Afghanistan is ontvlucht omdat hij door een imam werd vervolgd en wegens de bijzonder onzekere situatie en het algemene geweld in dat land. In 2015 heeft hij in Zweden een eerste verzoek om internationale bescherming ingediend, dat definitief werd afgewezen, met als gevolg dat die lidstaat zijn uitzetting naar Afghanistan moest gelasten. DG is vervolgens naar Italië gegaan en heeft aldaar een tweede verzoek om internationale bescherming ingediend. Het Ministero dell’interno - dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione - Unità Dublino (ministerie van Binnenlandse Zaken - afdeling burgerlijke vrijheden en immigratie - Dublinenheid; hierna: „verweerder”) heeft, na te hebben geverifieerd dat in Zweden een eerste verzoek

was ingediend, overeenkomstig artikel 18, [lid 1,] onder b), van de Dublinverordening een terugnameverzoek aan Zweden gezonden, dat Zweden heeft aanvaard. Verzoeker heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit tot overdracht aan Zweden dat verweerder ten aanzien van hem had vastgesteld (hierna: „litigieus besluit”).

- 2 Verweerder heeft verzocht het beroep te verwerpen.
- 3 De verwijzende rechter heeft de gevolgen van het litigieuze besluit opgeschort en aan het Hof van Justitie de bovenstaande prejudiciële vragen voorgelegd, met het verzoek de zaak volgens een versnelde procedure te behandelen.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 4 Verzoeker stelt dat het litigieuze besluit in strijd met artikel 4 van het Handvest en artikel 17, lid 1, van de Dublinverordening is vastgesteld en dat hij door de tenuitvoerlegging van het besluit dus een reëel risico loopt na zijn terugkeer een onmenselijke en vernederende behandeling te ondergaan, omdat Zweden bij de vaststelling van dat besluit geen rekening heeft gehouden met de algemene situatie van willekeurig geweld in Afghanistan.
- 5 Daarom verzoekt hij de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van de Dublinverordening toe te passen, die volgens hem een zelfstandig criterium vormt om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, en waarmee een afweging kan worden gemaakt tussen het vereiste dat snel wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, en de noodzaak de grondrechten van de verzoekers te beschermen. Hij stelt derhalve dat Italië zich op grond van de discretionaire bepaling verantwoordelijk kan achten voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming, en hem aldus kan beschermen tegen het risico van uitzetting naar Afghanistan.
- 6 In het bijzonder stelt verzoeker dat de eerbiediging van het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en het verbod op secundaire bewegingen niet volstaan om een volledige bescherming van zijn rechten te waarborgen, met name wat zijn recht op non-refoulement betreft. Met andere woorden, hij verzoekt de verwijzende rechter het risico op indirect refoulement van Zweden naar Afghanistan te beoordelen, en dus niet het risico in verband met de overdracht van de ene lidstaat naar de andere binnen de Unie te onderzoeken, maar het risico betreffende de daaropvolgende verwijdering van het grondgebied van de Unie, en te oordelen dat dit risico zich tegen de overdracht verzet.
- 7 Verweerder merkt op dat het verzoek om internationale bescherming volgens artikel 3, lid 1, van de Dublinverordening alleen kan worden onderzocht door de lidstaat waar het verzoek voor het eerst is ingediend, te weten Zweden, en dat de door verzoeker ingeroepen discretionaire bepaling uitsluitend van toepassing is op gevallen van gezinshereniging, om bepaalde humanitaire redenen of uit

mededogen. Daarom verzoekt hij dat wordt bevestigd dat Zweden verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en dat verzoeker derhalve naar die lidstaat moet worden overgebracht.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 8 De verwijzende rechter is van oordeel niet op het beroep te kunnen beslissen zonder een uitspraak van het Hof van Justitie over de juiste uitlegging van artikel 17, lid 1, van de Dublinverordening. Hij vraagt zich met name af of deze bepaling kan worden uitgelegd en toegepast zoals verzoeker voorstelt, aangezien dat volgens hem in strijd kan zijn met het doel van die verordening en met het gemeenschappelijke Europese asielstelsel.
- 9 Over de Dublinverordening merkt de verwijzende rechter op, onder verwijzing naar de overwegingen 4 en 5 daarvan en de rechtspraak van het Hof van Justitie, dat zij is gestoeld op het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, op grond waarvan kan worden aangenomen dat alle lidstaten de grondrechten eerbiedigen, en dat zij is vastgesteld om de behandeling van asielverzoeken te stroomlijnen en secundaire bewegingen te belemmeren, [te voorkomen] dat verschillende verzoeken van één verzoeker moeten worden behandeld, om meer rechtszekerheid te bieden met betrekking tot de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, en aldus „forum shopping” te voorkomen [arrest van 10 december 2013, ██████████ (C-394/12, EU:C:2013:813, punten 52 en 53); advies van 18 december 2014 (2/13, EU:C:2014:2454)].
- 10 Over het gemeenschappelijke Europese asielstelsel merkt de verwijzende rechter op dat het gebaseerd is op de volledige toepassing van het Verdrag van Genève, dat met het oog op de bescherming van de grondrechten van asielzoekers de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement door alle lidstaten van de Unie waarborgt, waaronder ook het verbod op indirect refoulement valt, dat uitdrukkelijk is neergelegd in artikel 9 van richtlijn 2013/32/EU.
- 11 De rechter voegt daar evenwel aan toe dat de Uniewetgever, ondanks het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, na een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (M.S.S. tegen België en Griekenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609) en een uitspraak van het Hof van Justitie [arrest van 21 december 2011, N.S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865)], in artikel 3, lid 2, van de Dublinverordening een afwijking van de bevoegdheidscriteria heeft geïntroduceerd, volgens welke het niet mogelijk is een verzoeker aan een lidstaat over te dragen indien „*ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen [...] in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen*”. Hij wijst er evenwel op dat verzoeker de toepassing van die afwijking met betrekking tot Zweden uitsluit en daarentegen verzoekt de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, toe te passen, omdat deze volgens

hem noodzakelijk is voor de bescherming van zijn grondrechten, aangezien hij het risico loopt dat hij indien hij aan Zweden wordt overgedragen, naar Afghanistan zal worden uitgezet.

- 12 De verwijzende rechter vraagt zich af of deze discretionaire bepaling van toepassing is. Hoewel zij volgens de rechtspraak van het Hof kan worden gebruikt om te voorkomen dat de Dublinverordening automatisch wordt toegepast in gevallen waarin de overdracht naar een lidstaat, ook indien er geen sprake is van ernstige systeemfouten, geen volledige bescherming garandeert van de rechten van de persoon die om internationale bescherming verzoekt, is dit uitsluitend mogelijk indien die persoon kwetsbaar is [arresten van 23 januari 2019, M.A. (C-661/17, EU:C:2019:53), en 16 februari 2017, C.K. e.a. (C-578/16, EU:C:2017:127)] of indien de opvangvoorzieningen voor asielzoekers of de procedures voor de toegang tot internationale bescherming van een lidstaat weliswaar geen systeemfouten bevatten, maar wel „problematisch” zijn [arrest van 19 maart 2019, C-163/17 (█ EU:C:2019:218)].
- 13 De verwijzende rechter is van oordeel dat de voormelde rechtspraak van het Hof geen aanknopingspunten biedt, omdat de verzoeker in het hoofdgeding niet verzoekt te beoordelen of er in Zweden sprake is van systeemfouten of problematische situaties, dan wel of de verzoeker als kwetsbaar kan worden aangemerkt, maar om rechtstreeks de algemene onveiligheid van zijn land van herkomst te beoordelen, waarmee de Zweedse autoriteiten volgens hem onvoldoende rekening hebben gehouden. Hij vraagt dus om het risico te beoordelen dat hij bij zijn terugkeer naar Afghanistan zou lopen indien hij naar Zweden werd overgebracht (indirect refoulement). De vraag die aan de verwijzende rechter is voorgelegd heeft dus geen betrekking op de toepassing van de bevoegdheidscriteria van de Dublinverordening, maar op een andere beoordeling van de behoefte aan bescherming van de verzoeker, dan die welke een andere lidstaat reeds rechtmatig heeft verricht.
- 14 De verwijzende rechter merkt op dat er ondanks de vooruitgang die is geboekt bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, wezenlijke verschillen blijven bestaan bij de toepassing van de regels voor internationale bescherming, bijvoorbeeld wat betreft het begrip „binnenlandse bescherming” in artikel 8 van richtlijn 2011/95/EU, en dat dit een van de belangrijkste redenen is waarom aan verzoekers met dezelfde nationaliteit die zich in vergelijkbare situaties bevinden in verschillende mate internationale bescherming wordt verleend. Deze verschillende toepassing is het gevolg van het feit dat de UNHCR en de EASO over een aantal landen van herkomst verschillende verslagen uitbrengen, en van bilaterale akkoorden tussen afzonderlijke lidstaten en derde landen inzake terugkeer.
- 15 Daarom vraagt hij zich af of de bescherming tegen, ook indirect, refoulement, die deel uitmaakt van de verplichtingen die de lidstaten met de ratificatie van het Verdrag van Genève op zich hebben genomen en één van de doelstellingen van het Unierecht vormt, ook mogelijk moet zijn in de betrekkingen tussen de



lidstaten in het kader van de overdrachtsprocedure, en of – wanneer is vastgesteld dat de asielprocedure van de lidstaat van bestemming geen systeemfouten bevat als bedoeld in artikel 3, lid 2, van de Dublinverordening en de verzoeker niet als bijzonder kwetsbaar kan worden aangemerkt en er in de lidstaat van bestemming geen sprake is van (tijdelijke) moeilijke omstandigheden – het tot de bevoegdheden en taken behoort van de rechter bij wie krachtens artikel 27 van de Dublinverordening beroep is ingesteld, om het risico in het land van herkomst van de asielzoeker te beoordelen teneinde de toepassing van de artikelen 4 en 19 van het Handvest te waarborgen.

- 16 Tot slot vraagt de verwijzende rechter zich af welke criteria, naast die in de Dublinverordening, bij de beoordeling van het risico op refoulement moeten worden gehanteerd. Volgens hem valt het onderzoek van deze criteria in dit verband buiten de werkingssfeer van de Dublinverordening, aangezien het binnen de verschillende context van internationale bescherming en de verschillende werkingssfeer van de richtlijnen 2011/95 en 2013/32/EU valt.
- 17 Dienaangaande vraagt hij zich met name af of het door de verzoeker in het hoofdgeding aangevoerde argument ertoe kan leiden dat het rechtsmiddel van artikel 27 van de Dublinverordening in wezen een nieuwe behandeling van het eerste verzoek om internationale bescherming vormt. In dit verband wijst de verwijzende rechter erop dat indien werd bevestigd dat de lidstaat die het overdrachtsbesluit vaststelt het risico op inbreuk op de artikelen 4 en 19 van het Handvest moet beoordelen, daardoor aan de reeds in artikel 3, lid 2, van de Dublinverordening vastgestelde mogelijkheden tot afwijking van de criteria voor de vaststelling van de verantwoordelijkheid, nóg een afwijkingsmogelijkheid zou worden ingevoerd, en vraagt hij zich af of deze afwijkingsmogelijkheid kan worden bevestigd en door middel van de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1 moet worden toegepast.