



Datum van
inontvangstneming

:

19/07/2021

Zaak C-328/21

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:

26 mei 2021

Verwijzende rechter:

Tribunale di Trieste (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 april 2021

Verzoekende partij:

GE

Verwerende partij:

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione – Unità Dublino

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep ingesteld op grond van verordening nr. 604/2013 door een persoon die om internationale bescherming verzoekt, strekkende tot nietigverklaring van het besluit waarbij de bevoegde Italiaanse autoriteit zijn overdracht naar Finland heeft gelast en, diensgevolge, vaststelling dat Italië verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming, en verlening van toestemming om dat verzoek in Italië in te dienen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het krachtens artikel 267 VWEU ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de verordeningen nr. 604/2013 en nr. 603/2013, in het bijzonder de bepalingen inzake de informatieplicht. Meer in het bijzonder vraagt de verwijzende rechter zich af welke rechtsgevolgen het

Unierecht verbindt aan de vaststelling dat de verzoekende staat in het kader van een terugnameprocedure de informatieplicht niet is nagekomen.

Prejudiciële vragen

[Het Hof van Justitie van de Europese Unie] wordt verzocht [...] te verduidelijken welke rechtsgevolgen het Unierecht verbindt aan overdrachtsbesluiten met het oog op terugname als bedoeld in hoofdstuk VI, deel III, van verordening nr. 604/2013, indien de staat de in artikel 4 van verordening nr. 604/2013 en artikel 29 van verordening nr. 603/2013 bedoelde informatie niet heeft verstrekt.

3. In het bijzonder, indien tegen het overdrachtsbesluit een volledig en daadwerkelijk rechtsmiddel is aangewend,

3.1. moet artikel 27 van verordening nr. 604/2013 dan aldus moet worden uitgelegd:

- dat het feit dat de in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 604/2013 bedoelde brochure niet is overhandigd aan een persoon die in de in artikel 23, lid 1, van verordening nr. 604/2013 beschreven situatie verkeert, als zodanig inhoudt dat het overdrachtsbesluit onherroepelijk door nietigheid is aangetast (en eventueel ook dat de lidstaat waar de persoon het nieuwe verzoek heeft ingediend verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming)?
- of dat het aan de verzoeker staat om ter terechtzitting aan te tonen dat de procedure een andere afloop zou hebben gehad indien hem de brochure was overhandigd?

3.2. moet artikel 27 van verordening nr. 604/2013 dan aldus moet worden uitgelegd:

- dat het feit dat de in artikel 29 van verordening nr. 603/2013 bedoelde brochure niet is overhandigd aan een persoon die in de in artikel 24, lid 1, van verordening nr. 604/2013 beschreven situatie verkeert, als zodanig inhoudt dat het overdrachtsbesluit onherroepelijk door nietigheid is aangetast (en dientengevolge eventueel ook dat aan de betrokkene de mogelijkheid moet worden geboden om een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen)?
- of dat het aan de verzoeker staat om ter terechtzitting te bewijzen dat de procedure een andere afloop zou hebben gehad indien hem de brochure was overhandigd?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening nr. 604/2013 (hierna ook: „Dublin-verordening”): overweging 18, artikel 4.

Verordening nr. 603/2013 (hierna ook: „Eurodac-verordening”): artikel 29

Uitvoeringsverordening nr. 118/2014: artikel 16 bis

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 25/2008, artikel 3, lid 3:

„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 nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 is de Dublineenheid, die ressorteert onder het Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione (afdeling Burgerlijke Vrijheden en Immigratie) van het Ministero dell'Interno (ministerie van Binnenlandse Zaken) en de lokale kantoren daarvan bij de prefecturen, waarvan er bij besluit van het Ministero dell'Interno ten hoogste drie worden aangewezen, en die hun taak met de krachtens de geldende wetgeving beschikbaar gestelde personele, instrumentele en financiële middelen verrichten.

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 [...].

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-quinquies. Van het beroep wordt kennisgegeven aan de autoriteit die de maatregel heeft vastgesteld [...].

3-septies. [...] De procedure wordt bij niet voor hoger beroep vatbare beslissing binnen zestig dagen na inleiding van het beroep afgerond. De termijn voor instelling van beroep in cassatie bedraagt dertig dagen en vangt aan op de datum van kennisgeving van de beslissing [...].

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 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 opschorting is afgewezen of, indien dit verzoek is toegewezen, op de datum van de beslissing waarbij het beroep is verworpen.”

3-decies. De zaak wordt in alle instanties met spoed behandeld.”

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Bij besluit van 14 augustus 2018, waarvan op 16 augustus 2018 kennisgeving is gedaan, heeft het Ministero dell’Interno - Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione gelast dat GE, afkomstig uit Irak, wordt overgedragen aan Finland aangezien dat de verantwoordelijke staat is als bedoeld in artikel 18, onder d), van verordening nr. 604/2013.
- 2 Het terugnamebesluit is gebaseerd op de volgende feitelijke en juridische gronden: op 28 mei 2018 is GE gesignaleerd wegens illegaal verblijf op Italiaans grondgebied; controle wees uit dat hij reeds op 10 juni 2015 een verzoek om internationale bescherming in Finland had ingediend; de Italiaanse Dublineenheid heeft daarom een terugnameverzoek aan Finland gezonden op grond van artikel 18, onder b), van verordening nr. 604/2013; Finland heeft zijn verantwoordelijkheid erkend bij nota van 17 juli 2018, aangezien aan de voorwaarden van voornoemd artikel 18, onder d), was voldaan; Finland is een veilig land in de zin van artikel 3, lid [3], van verordening nr. 604/2013.
- 3 GE (hierna: „verzoeker”) heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Tribunale di Roma (rechter in eerste aanleg Rome, Italië) en verzocht om opschorting van de gevolgen daarvan. De Tribunale di Roma verklaarde zichzelf territoriaal onbevoegd omdat volgens hem de Tribunale di Trieste (rechter in eerste aanleg Triëst, Italië) bevoegd was.
- 4 Verzoeker heeft de procedure bijgevolg hervat voor de Tribunale di Trieste, die, gezien de door verzoeker aangevoerde bezwaren met betrekking tot de schending van de informatieplicht, de bovenstaande prejudiciële vragen aan het Hof heeft voorgelegd, met het verzoek de zaak versneld of, subsidiair, bij voorrang te behandelen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Tot staving van zijn beroep voert verzoeker de volgende middelen aan: - schending van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 604/2013 en van het beginsel van non-refoulement, toepassing van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2017; - schending van artikel 17 van de Eurodac-verordening en van artikel 20 van verordening nr. 604/2013 inzake het begin van de procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek zonder de in de verordening neergelegde waarborgen; - schending van de in artikel 29 van de Eurodac-verordening en in artikel 4 van de Dublin-verordening vastgestelde informatieplicht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 6 De verwijzende rechter vraagt zich af of een schending van de informatieplicht het besluit ook onherroepelijk kan aantasten indien het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel feitelijk is gewaarborgd, of indien het vastgestelde gebrek in rechte kan worden verholpen.
- 7 Deze vraag is in casu relevant omdat de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) in zijn beslissing nr. 17963 van 25 juni 2020 heeft geoordeeld dat indien schending van de informatieplicht wordt vastgesteld het overdrachtsbesluit nietig is, en daarbij geen belang kan worden toegekend aan het feit dat de buitenlander eventueel op een andere wijze kennis heeft gekregen van zijn rechten en prerogatieven.
- 8 In de nationale rechtspraak zijn over de gevolgen van de schending van de informatieplicht door de Italiaanse Dublinseenheid twee opvattingen tot stand gekomen, die zijn uiteengezet in het recente verzoek aan het Hof om een prejudiciële beslissing (Corte di cassazione, beslissing nr. 8668 van 2021).
- 9 Volgens een eerste opvatting, die ook in de beslissing van de Corte di cassazione wordt gevolgd, kan de niet-inachtneming van de waarborgen inzake de verstrekking van informatie en de deelname aan de procedure de geldigheid van het overdrachtsbesluit aantasten. In het bijzonder moet het overdrachtsbesluit dat is vastgesteld aan het einde van een procedure waarin de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 604/2013 niet in acht zijn genomen, nietig worden verklaard, en kan dit gebrek niet worden verholpen, zelfs niet indien blijkt dat de vreemdeling hoe dan ook alle voor zijn rechten en prerogatieven nuttige informatie heeft kunnen achterhalen.
- 10 Volgens een tweede opvatting, die door bepaalde rechters in eerste aanleg wordt gevolgd, is de door het Dublin-Eurodac-systeem aan de lidstaten opgelegde informatieplicht daarentegen niet absoluut, maar draagt zij bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van verordening nr. 604/2013. Hieruit volgt dat deze informatieplicht als zodanig niet relevant is, maar enkel voor zover zij de aan de vreemdeling toegekende waarborgen concreet heeft beperkt, of hoe dan

ook de mogelijkheid om deel te nemen aan de procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek heeft belemmerd of daadwerkelijk heeft beperkt.

- 11 Voorts moet worden gewezen op een recente beslissing waarbij de Corte di cassazione, in het kader van het door hem zelf geformuleerde beginsel, onder meer heeft geoordeeld dat „*de gewone rechter formele schendingen van de Dublinverordening die zich tijdens de procedure voordoen, niet kan vaststellen, aangezien hij ter zake niet bevoegd is*” (Corte di cassazione, beslissing nr. 23584, gepubliceerd op 27 oktober 2020).
- 12 Uit lezing van de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 604/2013 en artikel 29 van verordening nr. 603/2013 blijkt dat de lidstaten verplicht zijn informatie te verstrekken aan alle personen tegen wie de in de Dublinverordening bedoelde overname- en terugnameprocedures worden ingeleid.
- 13 De informatieplicht verschilt overigens naargelang de persoon tegen wie een Dublinprocedure is ingeleid internationale bescherming heeft aangevraagd dan wel een persoon is die illegaal in een lidstaat verblijft, aangezien verschillende brochures moeten worden verstrekt, zoals blijkt uit artikel 16 bis, lid 1, en bijlage X bij verordening (EG) nr. 1560/2003.
- 14 Na zodoende te hebben vastgesteld dat op de lidstaten een informatieplicht rust, merkt de verwijzende rechter op dat noch de Dublinverordening, noch de Eurodac-verordening een bepaling bevat die de gevolgen van schending van deze verplichting regelt.
- 15 De enige bepaling waarnaar in verband met eventuele schendingen van de informatieplicht kan worden verwezen, is artikel 37 van de Eurodac-verordening: volgens deze bepaling kunnen personen of lidstaten namelijk vergoeding eisen van de schade die zij hebben geleden ten gevolge van de onrechtmatige verwerking van gegevens of „een andere handeling die met de bepalingen van deze verordening strijdig is”, maar daarin is niet bepaald wat de gevolgen zijn voor een met de verordening strijdige maatregel van de lidstaat.
- 16 Een dergelijke bepaling is evenmin te vinden in de Dublin-verordening, die voor schendingen van andere formele regels daarentegen wel uitdrukkelijk de gevolgen vaststelt die in rechte kunnen worden ingeroepen (bijvoorbeeld artikel 23, lid 3, artikel 24, lid 3, en artikel 29, lid 2).
- 17 In geen enkele bepaling is evenwel vastgesteld wat de formele of materiële gevolgen zijn indien de op de lidstaten rustende verplichtingen op het gebied van informatie en deelneming niet worden nagekomen, en uit de lezing van de overwegingen van de verordening kan evenmin een uitdrukkelijk antwoord worden afgeleid.
- 18 Deze lacune leidt tot de twijfel over de uitlegging die het voorwerp van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is, en dientengevolge tot de

noodzaak om dit verzoek in te dienen, aangezien de vraag van algemeen belang is voor de juiste en eenvormige toepassing van de betrokken Europese normen.

- 19 De verwijzende rechter merkt op dat voor de gestelde vraag verschillende oplossingen mogelijk zijn. Een eerste oplossing is die welke de Corte di cassazione voorstaat in zijn beslissing nr. 17963/2020, waarin hij heeft geoordeeld dat de schending van de informatieplicht in de administratieve fase van terugnameprocedures onherroepelijk leidt tot nietigheid van het overdrachtsbesluit.
- 20 Deze oplossing overtuigt de verwijzende rechter evenwel niet helemaal. In de eerste plaats merkt hij op dat handelingen en maatregelen volgens het nationale recht in een beperkt aantal gevallen nietig zijn, en dat die gevallen dus uitdrukkelijk bij wet moeten zijn geregeld: in casu voorziet noch de Europese, noch de nationale regelgeving in de nietigheid van het overdrachtsbesluit.
- 21 In de tweede plaats moet in herinnering worden gebracht dat de waarborgen inzake deelneming en informatie in verordening nr. 604/2013 zijn opgenomen „om gemakkelijker te kunnen bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming” (overweging 18 van de verordening). Dit betekent dat de betrokken informatieplicht als een instrumentele verplichting moeten worden beschouwd, dat wil zeggen dat zij bijdraagt tot de verwezenlijking van het in de verordening aangegeven doel, en voor de rechter uitsluitend relevant kan zijn indien en voor zover zij heeft geleid tot de vaststelling van een maatregel die in strijd is met het doel van die verordening.
- 22 Daarnaast moet erop worden gewezen dat de Italiaanse Staat overeenkomstig artikel 27 van verordening nr. 604/2013 het beschreven daadwerkelijke rechtsmiddel waarborgt middels artikel 3 van decreto legislativo nr. 25/2008, dat de over te dragen persoon de mogelijkheid biedt om tegen de betrokken maatregel op te komen bij de gewone rechter, die zich niet louter over de rechtmatigheid van de handeling moet uitspreken, maar meer in het algemeen over het bestaan van een subjectief recht om niet te worden overgedragen aan een lidstaat die niet verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming. Dit houdt in dat de gewone rechter, teneinde de verzoeker een daadwerkelijk rechtsmiddel te waarborgen, zich niet kan beperken tot de nietigverklaring van de handeling, maar ten gronde uitspraak kan en moet doen over de overdracht, door na te gaan of het land dat voor deze overdracht is aangewezen daadwerkelijk daarvoor verantwoordelijk is op grond van de verordening, en vast te stellen of al dan niet is voldaan aan de voorwaarden om de verantwoordelijkheid over te dragen aan de staat die deze overdracht heeft gelast.
- 23 Hieruit volgt dat de verzoeker in rechte, bijgestaan door zijn advocaat, alle informatie kan verstrekken die nuttig is om te bepalen of de ene dan wel de andere staat bevoegd is om zijn verzoek om internationale bescherming in behandeling te nemen, en aldus ten volle aan de procedure kan deelnemen.

- 24 Tot slot kan het zijn dat de voorgestelde oplossing niet in het belang is van de persoon die beroep heeft aangetekend tegen de onrechtmatige maatregel, en dus niet het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming waarborgt als bedoeld in artikel 27 van de Dublinverordening, overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 47 van het Handvest van de Europese Unie. Een persoon die opkomt tegen een besluit tot overdracht naar een andere lidstaat heeft er namelijk belang bij dat dit besluit niet wordt uitgevoerd, aangezien hij er belang bij heeft om op grond van een passende verblijfstitel op het grondgebied te blijven van de staat die de overdracht heeft gelast (en waar hij verblijft). Indien het overdrachtsbesluit door de rechter gewoon nietig wordt verklaard, zonder nadere beschikkingen, zal de verzoeker geen passende verblijfstitel verkrijgen en zal zijn verblijf als illegaal kunnen worden aangemerkt.
- 25 Een tweede mogelijke oplossing is gegeven in een deel van de rechtspraak van de Corte di cassazione (beslissing nr. 8668 van 2021) en in een deel van de rechtspraak van de Italiaanse rechters in eerste aanleg, waarbij ook de verwijzende rechter zich aansluit. Volgens deze oplossing leidt het ontbreken van de waarborgen inzake deelneming op zich niet noodzakelijkerwijs tot de onherroepelijke ongeldigheid van het overdrachtsbesluit. Deze oplossing is echter in strijd met andere uitspraken van de Corte di cassazione, en er bestaat een reëel gevaar dat een afwijkende beslissing in eerste aanleg in hogere instanties wordt herzien.
- 26 In het algemeen levert de schending van een vormvoorschrift volgens de verwijzende rechter op zich geen onrechtvaardige beslissing op, maar is zij slechts relevant indien en voor zover zij heeft geleid tot een beslissing die ten gronde onjuist is of op enige wijze afbreuk heeft gedaan aan het recht van de verdediging, doordat de verzoeker wordt verhinderd op te komen tegen een onrechtvaardig of onrechtmatig geachte handeling en in rechte niet kan aanvoeren om welke redenen hij meent dat er sprake is van een dergelijke onrechtvaardigheid of onrechtmatigheid.
- 27 Daarom is de verwijzende rechter van oordeel dat wanneer de verzoeker een daadwerkelijk rechtsmiddel heeft aangewend tegen een overdrachtsbesluit met het oog op terugname, het feit dat niet werd gewaarborgd dat de vereiste informatie werd verstrekt en aan de procedure kon worden deelgenomen, op zich de geldigheid van het bestreden besluit niet kan aantasten, maar dat daar uitsluitend sprake van is indien en voor zover de verzoeker feitelijke omstandigheden heeft aangevoerd die, indien hij naar behoren was geïnformeerd en in staat was gesteld om aan de procedure deel te nemen, tot een ander besluit ten gronde hadden kunnen leiden.
- 28 In het kader van de procedure wordt de verzoeker immers volledig van zijn rechten in kennis gesteld en heeft hij de mogelijkheid om via zijn advocaat alle informatie te verstrekken die nuttig kan zijn voor de bescherming van die rechten.

Verzoek om een versnelde procedure

- 29 De Tribunale di Trieste heeft verzocht om de vragen in een versnelde procedure te behandelen, aangezien de voortdurende onzekerheid over de uitlegging afbreuk zou kunnen doen aan de goede werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en derhalve in strijd zou kunnen zijn met artikel 18 van het Handvest van de Europese Unie. Subsidiair verzoekt hij om de zaak bij voorrang te behandelen.
- 30 Meer in het bijzonder merkt de verwijzende rechter op dat de afgelopen jaren in Italië een bijzonder groot aantal asielverzoeken is ingediend en dat het aantal zaken waarvoor de prejudiciële vragen mogelijk van belang zijn, dermate groot is dat de werking van het Dublinsysteem dreigt te worden verstoord, waardoor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zou worden verzwakt (in die zin, beschikkingen van 15 februari 2017, ██████████ C-670/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:120, en ██████████ C-646/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:138).
- 31 Bovendien zal het antwoord van het Hof zonder meer gevolgen hebben voor de Italiaanse Dublin eenheid en voor de goede werking van de rechtbanken van eerste aanleg, die moeten waarborgen dat daadwerkelijke rechtsbescherming wordt geboden aan personen ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit is vastgesteld, en dus in de meeste van de bij hen aanhangige zaken worden geconfronteerd met het vraagstuk van de informatieplicht.