



Datum van
inontvangstneming

:

13/07/2022

Zaak C-359/22

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:

3 juni 2022

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 april 2022

Verzoekende partij:

AHY

Verwerende partij:

The Minister for Justice

Voorwerp van het hoofdgeding

De problematiek die voor de verwijzende rechter aan de orde is, betreft de vraag of de opschortende werking die geldt voor een beroep krachtens artikel 27 van de Dublin III-verordening, ook geldt wanneer wordt opgekomen tegen een krachtens artikel 17 ervan vastgesteld besluit.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De verwijzende rechter stelt krachtens artikel 267 VWEU prejudiciële vragen betreffende de juiste interactie tussen de artikelen 17, 27 en 29 van de Dublin III-verordening, in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Prejudiciële vragen

1. Omvat het recht om tegen een „overdrachtsbesluit” een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht krachtens artikel 27, lid 1, van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (hierna: „Dublin III-verordening”), het recht om een dergelijk daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen tegen een door de lidstaat krachtens artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening vastgesteld besluit over de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid op grond van artikel 17, lid 1, met betrekking tot de vraag of hij het bij hem ingediende verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze behandelt, ook al is hij daartoe op grond van de in de Dublin III-verordening neergelegde criteria niet verplicht?
2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:
 - a) volgt daaruit dat een verzoekende lidstaat een overdrachtsbesluit niet mag uitvoeren totdat een beslissing is gegeven op het verzoek van een verzoeker om uitoefening van de discretionaire bevoegdheid krachtens artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening?
 - b) omvat artikel 27, lid 3, volgens hetwelk de lidstaten in hun nationale recht moeten voorzien in een van de drie vormen van opschortende werking in het kader van beroepen of bezwaren tegen overdrachtsbesluiten, ook het aanvechten van een besluit krachtens artikel 17, lid 1, waarbij wordt geweigerd om gebruik te maken van de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor een verzoek om internationale bescherming op zich te nemen (hierna: „weigeringsbesluit overeenkomstig artikel 17”)?
 - c) indien geen enkele specifieke nationale bepaling voorziet in een van de drie vormen van opschortende werking als bedoeld in artikel 27, lid 3, wanneer een weigeringsbesluit overeenkomstig artikel 17 wordt aangevochten, is de geadieerde rechter dan verplicht om opschortende werking in een van die drie vormen toe te kennen in zijn nationale recht, en zo ja, welke?
 - (d) moeten alle in artikel 27, lid 3, bedoelde opschortende rechtsmiddelen aldus worden uitgelegd dat zij een opschorting van de termijn voor uitvoering van een overdrachtsbesluit overeenkomstig artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening tot gevolg hebben?
3. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:
 - a) staat het in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte eraan in de weg dat een verzoekende lidstaat een

overdrachtsbesluit uitvoert vóór de beslissing op een verzoek van een verzoeker om uitoefening van de discretionaire bevoegdheid krachtens artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening?

- b) staat het in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte eraan in de weg dat een verzoekende lidstaat een overdrachtsbesluit uitvoert vóór de uitspraak in een procedure waarbij een weigeringsbesluit overeenkomstig artikel 17 wordt aangevochten via een rechterlijke toetsing naar nationaal recht?
- c) subsidiair, heeft het aanvechten van een weigeringsbesluit overeenkomstig artikel 17 door middel van een rechterlijke toetsing naar nationaal recht een opschortende werking voor de termijn voor uitvoering van een overdrachtsbesluit overeenkomstig artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening, of een andere opschortende werking op het overdrachtsbesluit?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikelen 17, 27 en 29 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 (PB 2013, L 180, blz. 31)

Arrest van 23 januari 2019, M.A. e.a. (C-661/17, EU:C:2019:53)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Regulation 6(9), van de Dublin System Regulations [verordeningen inzake het Dublinsysteem] (SI nr. 62/2018).

Order 84 („Judicial Review and Orders affecting Personal Liberty”) [rechterlijke toetsing en besluiten betreffende de persoonlijke vrijheid] van de Rules of the Superior Courts (reglement voor de hogere rechterlijke instanties). Order 84, rule 20, bepaalt in wezen dat een verzoek om rechterlijke toetsing pas in behandeling kan worden genomen nadat een rechter daartoe toestemming heeft verleend, en dat toestemming enkel wordt verleend indien de verzoeker een voldoende belang heeft. Order 84, rule 21, bepaalt dat het verzoek binnen de drie maanden bij de rechter moet worden ingediend. Die termijn kan echter worden verlengd, met name indien daartoe een geldige en afdoende reden bestaat.

Korte uiteenzetting van de feiten en procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker is een Somalische onderdaan die vanuit Zweden op 20 januari 2020 naar Ierland kwam. Hij heeft in Ierland om internationale bescherming verzocht op grond dat er in Somalië een bomaanslag op hem was gepleegd waardoor zijn winkel is vernietigd en waarbij een van zijn werknemers is omgekomen.
- 2 Op 17 februari 2020 werd bij de Zweedse autoriteiten een terugnameverzoek met betrekking tot zijn persoon ingediend krachtens de Dublin III-verordening. Zweden heeft op 12 maart 2020 met dat verzoek ingestemd. Verzoeker werd ervan in kennis gesteld dat hij binnen tien dagen door hem relevant geachte „aanvullende informatie met betrekking tot humanitaire gronden” kon indienen. Er is geen informatie verstrekt. Bijgevolg is hij op de hoogte gebracht van het besluit tot overdracht aan Zweden.
- 3 Op 5 augustus 2020 heeft hij tegen dat besluit beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie voor internationale bescherming, Ierland; hierna: „IPAT”). Zijn beroep werd op 8 juli 2021 voor de IPAT behandeld. Op 5 oktober 2021 heeft de IPAT het beroep verworpen en het besluit om hem aan Zweden over te dragen, bevestigd.
- 4 Op 15 november 2021 hebben de raadslieden van verzoeker namens hem bij de minister een verzoek om discretionaire ontheffing uit hoofde van artikel 17 ingediend (hierna: „verzoek overeenkomstig artikel 17”), op grond van de met COVID-19-situatie gepaarde gaande beperkingen en/of een wijziging van zijn persoonlijke situatie, waaronder het risico op suïcide wanneer de overdracht zou plaatsvinden.
- 5 De raadslieden van verzoeker hebben een medisch-juridisch rapport van 15 oktober 2021 bijgevoegd, dat niet beschikbaar was voor de IPAT, waarin dokter KH, psychotherapeut, te kennen gaf dat „naar [haar] mening de verwijdering van [verzoeker] uit [Ierland] naar Zweden zeer ernstige schade [kon] berokkenen aan zijn geestelijke gezondheid, met een groot risico op zelfverminking en suïcide”.
- 6 Daar de minister niet ten gronde op dat verzoek heeft gereageerd, heeft verzoeker op 17 december 2021 een gerechtelijke beroepsprocedure (hierna: „eerste beroepsprocedure”) tegen de minister ingesteld, waarbij hij verzoekt om toestemming om een vordering in te stellen die ertoe strekt de minister te gelasten, een beslissing te nemen betreffende zijn verzoek overeenkomstig artikel 17.
- 7 Bij een op 2 februari 2022 in het kader van die procedure opgestelde verklaring onder ede van de raadslieden van verzoeker, is een geactualiseerd rapport van dokter KH van 2 februari 2022 (hierna: „tweede rapport van dokter KH”) gevoegd. In dit rapport uitte dokter KH haar toegenomen bezorgdheid over het feit dat bij een terugkeer van verzoeker naar Zweden „een ernstig risico op suïcide bestaat”.

- 8 Op 16 februari 2022 heeft de minister een besluit over het verzoek overeenkomstig artikel 17 (hierna: „besluit overeenkomstig artikel 17”) vastgesteld, waarbij het verzoek werd afgewezen. In dat besluit heeft de minister geoordeeld dat uit de door verzoeker aangevoerde gegevens niet is gebleken dat een vaststelling krachtens artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening op humanitaire gronden of uit mededogen gerechtvaardigd was. De minister heeft aangegeven dat het besluit werd genomen na onderzoek van alle beschikbare informatie.
- 9 Het besluit overeenkomstig artikel 17 is ondertekend door NB, „officer of the Minister” (functionaris van de minister).
- 10 Aangezien de eerste beroepsprocedure zonder voorwerp was geraakt door dat besluit overeenkomstig artikel 17, stelde verzoeker vervolgens een nieuwe beroepsprocedure in waarbij hij verzocht om toestemming om het besluit overeenkomstig artikel 17 aan te vechten en tevens verzocht om zijn verwijdering uit Ierland te verbieden in afwachting van de uitkomst van de nieuwe beroepsprocedure.
- 11 Daar het tweede rapport van dokter KH niet rechtstreeks aan het departement van de minister was voorgelegd ter ondersteuning van het verzoek overeenkomstig artikel 17, legde de minister op 14 maart 2022 een aanvullende verklaring over waarin werd vermeld dat dit medische rapport „onlangs” was voorgelegd aan de functionaris die de besluiten neemt, te weten NB, die namens de minister handelde, en dat die functionaris thans de mogelijkheid had gehad het medische rapport in te zien en een bijlage bij het besluit overeenkomstig artikel 17 had gevoegd. In die bijlage stelde NB: „Na onderzoek van dit document ben ik ervan overtuigd dat het besluit niet anders zou zijn geweest indien ik destijds op de hoogte zou zijn geweest van die gegevens”.
- 12 Verzoeker vraagt thans om een prejudiciële verwijzing naar het Hof vanwege verschillende vragen over de juiste interactie tussen de artikelen 17, 27 en 29 van de Dublin III-verordening.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 13 In de eerste plaats voert verzoeker aan dat krachtens artikel 35 van de Dublin III-verordening de uit hoofde van artikel 17 aan een minister verleende bevoegdheden niet rechtmatig door zijn ambtenaren kunnen worden uitgeoefend. De minister erkent daarentegen dat er een procedurele verplichting bestaat om een verzoek om uitoefening van de discretionaire bevoegdheid krachtens artikel 17 te behandelen, maar betoogt dat er geen enkele materiële verplichting daartoe bestaat. In het bijzonder vereist artikel 35 of, meer in het algemeen, de Dublin III-verordening niet uitdrukkelijk of impliciet dat de minister persoonlijk een besluit neemt krachtens artikel 17.

- 14 In de tweede plaats stelt verzoeker dat de in het besluit overeenkomstig artikel 17 uiteengezette gronden feitelijk niet ingaan op zijn verzoek overeenkomstig artikel 17. Gelet op het reële risico van schade en op het arrest C.K. e.a. betoogt verzoeker dat zijn overdracht moet worden geannuleerd en dat hij moet worden toegelaten tot het stelsel van internationale bescherming in Ierland.
- 15 De minister stelt dat het Hof in de punten 88, 96 en 97 van het reeds aangehaalde arrest C.K. e.a. zeer duidelijk heeft vastgesteld dat zelfs in geval van ernstige psychische problemen, waaronder suïcidale neigingen, voor de bevoegde instantie geen *verplichting* kan bestaan om in dergelijke omstandigheden artikel 17, lid 1, toe te passen. De minister beroept zich in dat verband nog op de beslissing van het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak AS tegen Zwitserland (zaaknummer 39350/13), waarin het Hof in punt 34 in herinnering heeft gebracht dat „*wat het risico op suïcide betreft, het Hof herhaalt dat het feit dat een persoon van wie de uitzetting is gelast, heeft bedreigd zichzelf van het leven te beroven, de staat niet verplicht om de voorgenomen maatregel niet ten uitvoer te leggen, mits concrete maatregelen worden genomen om te voorkomen dat die dreiging werkelijkheid wordt [...]*”. De minister heeft zich tevens gebaseerd op soortgelijke overwegingen uit het arrest ████████ tegen Zweden (zaaknummer 24171/05, blz. 15).
- 16 In de derde plaats heeft verzoeker aangevoerd dat uit de bijlage bij het besluit overeenkomstig artikel 17 bleek dat de minister geen rekening had gehouden met de zeer relevante gegevens in het tweede rapport van dokter KH. De minister stelde dat het tweede rapport van dokter KH rechtstreeks aan het departement van de minister had moeten worden gezonden, en niet door middel van een bij een schriftelijke verklaring in rechte gevoegd stuk had moeten worden ingediend. Het was dan ook begrijpelijk dat de functionaris die het besluit had genomen, het rapport niet had ingezien vóór de vaststelling van het besluit overeenkomstig artikel 17 op 16 februari 2022.
- 17 In de vierde plaats betoogt verzoeker dat het, gelet op verschillende passages in het arrest M.A. e.a. van het Hof, waaronder de punten 64, 78 en 79, duidelijk is dat gegronde middelen worden opgeworpen betreffende de interactie tussen een besluit overeenkomstig artikel 17 en artikel 27. Aangezien artikel 27, lid 3, van toepassing is wanneer wordt opgekomen tegen een besluit overeenkomstig artikel 17 door middel van rechterlijke toetsing, heeft dat beroep volgens hem opschortende werking waardoor hij gerechtigd is in Ierland te blijven in afwachting van de uitkomst van de rechterlijke toetsing. De opschortende werking geldt automatisch tot aan de uitkomst van de rechterlijke toetsing overeenkomstig artikel 27, lid 3, onder a), of geldt automatisch krachtens artikel 27, lid 3, onder c), minstens totdat de rechterlijke instantie de gelegenheid heeft gehad om te overwegen de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten totdat uitspraak is gedaan op de rechterlijke toetsing na een verzoek daartoe. Voorts voert verzoeker aan dat afbreuk zou worden gedaan aan de doeltreffendheid van artikel 27 als een onlosmakelijk deel van het overdrachtssysteem buiten de regeling inzake rechterlijke toetsing van de Dublin III-verordening zou vallen.

Deze stelling zou steun vinden in overweging 19 van de Dublin III-verordening. Verzoeker voegt hieraan toe dat het Hof in punt 78 van het arrest M.A. e.a. erop heeft gewezen dat na een besluit overeenkomstig artikel 17 een overdrachtsbesluit wordt „vastgesteld”, hetgeen impliceert dat een overdrachtsbesluit krachtens hoofdstuk III pas na een weigering overeenkomstig artikel 17 definitief en van kracht wordt.

- 18 De minister betoogt dat de door verzoeker bepleite uitlegging van de artikelen 27 en 29 en hun vermeende interactie met artikel 17 fundamenteel afbreuk doen aan het hoofddoel van het Dublin III-stelsel, namelijk een snelle vaststelling van het besluit inzake de lidstaat die verantwoordelijk is voor het nemen van een besluit op het verzoek om internationale bescherming van een verzoeker.
- 19 In de vijfde plaats betoogt verzoeker met betrekking tot een voorlopig bevel, dat het onevenredig zou zijn hem te verwijderen in afwachting van de uitspraak in de onderhavige procedure in omstandigheden waarin hij heeft betoogd dat de overdracht op zichzelf een schending van zijn rechten uit hoofde van het Handvest en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: „EVRM”) vormt. Verzoeker wijst meer in het bijzonder op het deskundig oordeel van dokter KH in haar tweede rapport dat bij een terugkeer van verzoeker naar Zweden „een ernstig risico op suïcide bestaat”.
- 20 De minister beroept zich in dat verband op het arrest van 21 december 2011, N.S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 80), volgens hetwelk moet worden aangenomen dat de behandeling van asielzoekers in elke lidstaat in overeenstemming is met de eisen van het Handvest en het EVRM.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 21 De verwijzende rechter wijst erop dat in Ierland de IPAT bevoegd is om de in artikel 27 van de Dublin III-verordening bedoelde beroepen tegen overdrachtsbesluiten te behandelen. In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat de lidstaten krachtens artikel 27, lid 3, van die verordening in hun nationale recht moeten voorzien in een van de drie vormen van opschortende werking betreffende overdrachtsbesluiten totdat uitspraak is gedaan op een dergelijk beroep.
- 22 Daarentegen kan in Ierland enkel de minister van Justitie een discretionair besluit als bedoeld in artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening nemen, en het enige rechtsmiddel dat tegen een dergelijk besluit openstaat, is een beroep door middel van rechterlijke toetsing. De verwijzende rechter merkt aldus op dat er in Ierland op twee verschillende en los van elkaar staande wijzen beroep kan worden ingesteld tegen, enerzijds, een overdrachtsbesluit krachtens artikel 27 van de Dublin III-verordening en, anderzijds, een besluit inzake de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid krachtens artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening.

- 23 De verwijzende rechter heeft echter twijfels over de opschortende werking dat een beroep tegen een besluit overeenkomstig artikel 17 kan hebben voor een overdrachtsbesluit, met name wanneer tegen het overdrachtsbesluit reeds beroep is ingesteld krachtens dat artikel 27. In dat verband verwijst hij naar het arrest van 23 januari 2019, M.A. e.a. (C-661/17, EU:C:2019:53), en stelt hij dat het Hof in dat arrest geen antwoord lijkt te hebben gegeven op de vraag of de bepalingen inzake opschortende werking van artikel 27 van de Dublin III-verordening, van toepassing waren wanneer een beroep door middel van een rechterlijke toetsing is ingesteld tegen een besluit krachtens artikel 17 van die verordening, en evenmin op de vraag of bedoelde opschortende werking kon worden uitgelegd als een opschorting van de uitvoering van een overdrachtsbesluit overeenkomstig artikel 29 van die verordening.
- 24 Voorts wenst de verwijzende rechter te vernemen of het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte tot gevolg kan hebben dat, enerzijds, de gevolgen van een overdrachtsbesluit worden opgeschort in afwachting van een discretionair besluit krachtens artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening of van een beroepsprocedure tegen een dergelijk besluit en, anderzijds, die opschortende werking de uitvoering van een overdrachtsbesluit overeenkomstig artikel 29 van die verordening kan uitstellen.
- 25 Ter ondersteuning van zijn verzoek om een prejudiciële spoedprocedure stelt de verwijzende rechter tot slot dat hij vreest dat de tijd die het Hof normaal nodig heeft voor de behandeling van een verzoek om een prejudiciële beslissing, een reëel risico kan opleveren voor de gezondheid en zelfs voor het leven van verzoeker in onderhavige procedure gelet op het medische bewijs dat aan het Hof is voorgelegd, waaruit blijkt dat verzoeker suïcidale gedachten heeft en dat bij zijn terugkeer naar Zweden „een ernstig risico op suïcide bestaat”.