



Datum van inontvangstneming : 12/08/2025

Zaak C-414/25 [Sedrata]ⁱ

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

24 juni 2025

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 juni 2025

Verzoekende partijen:

Ministero dell’Interno

Questura di Roma

Verwerende partijen:

S.H.

A.H.

[OMISSIS] **CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

EERSTE STRAFKAMER

[OMISSIS]

BESCHIKKING

in de hogere voorzieningen van

Ministero dell’Interno (ministerie van Binnenlandse Zaken; hierna: „ministerie”) en de Questura di Roma (met de openbare orde belaste provinciale dienst van Rome, Italië), [OMISSIS]
in de procedures tegen

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

S.H.,

en

A.H.,

gericht tegen de beslissingen van de Corte di appello di Roma (rechter in tweede aanleg Rome, Italië) van 24 april 2025,

na kennis te hebben genomen van het memorandum van de procureur-generaal [OMISSIS], die om terugverwijzing na vernietiging van de bestreden handeling heeft verzocht;

na kennis te hebben genomen van het memorandum van de advocaat van de in bewaring gestelde personen [OMISSIS], die om verwerping van de hogere voorzieningen heeft verzocht;
[OMISSIS] [*procedure*]

Gezien de feiten en gezien het recht

1. Voorwerp van de procedure en relevante feiten

De onderhavige procedure vloeit voort uit de samenvoeging van twee afzonderlijke procedures (A.R. nrs. 14054 en 14055 van 2025) die gemeenschappelijke kenmerken hebben.

1.1. Eerste procedure (A.R. nr. 14054 van 2025)

Op 16 september 2024 heeft de prefect van Ancona de verwijdering van de Tunesische onderdaan S.H. van het nationale grondgebied door middel van terugleiding naar de grens gelast. In het besluit van de prefect is vermeld dat de Tunesische onderdaan de Italiaanse grens via het luchtruim was overgestoken toen hij zich op 2 september 2021 meldde op de luchthaven Rome Fiumicino, dat hij tijdens zijn verblijf een aantal strafbare feiten had gepleegd en dat de prefect van Ancona op 10 september 2024 zijn verzoek om verlenging van zijn verblijfsvergunning heeft afgewezen.

Op 22 maart 2025 heeft de Questore di Ancona (hoofd van de politie Ancona, Italië), aangezien verwijdering nog niet mogelijk was omdat er geen vliegtuig beschikbaar was en omdat de persoon een document niet had verstrekt dat nodig was om hem terug te sturen, inbewaringstelling in het terugkeercentrum van Bari gelast.

Op 24 maart 2025 heeft de Giudice di pace di Bari (vrederechter Bari, Italië) het besluit tot inbewaringstelling bekrachtigd.

Op 11 april 2025 heeft het ministerie de Tunesische onderdaan overgebracht van het terugkeercentrum van Bari naar het terugkeercentrum in Gjader op het

grondgebied van de Republiek Albanië, dat is opgericht om uitvoering te geven aan het protocol tussen de regering van de Italiaanse Republiek en de ministerraad van de Republiek Albanië ter versterking van de samenwerking op migratiegebied, dat op 6 november 2023 te Rome is gesloten en in Italië is omgezet bij wet nr. 14 van 21 februari 2024 (hierna ook: „protocol”).

Op 22 april 2025 diende de Tunesische onderdaan vanuit het terugkeercentrum in Gjader een verzoek om internationale bescherming in.

Eveneens op 22 april 2025 heeft de Questore di Roma (hoofd van de politie Rome, Italië) besloten de Tunesische onderdaan in bewaring te stellen in het centrum in Gjader, overeenkomstig artikel 6, lid 3, van wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015.

Op 23 april 2025 heeft de territoriale commissie, na de betrokkene te hebben gehoord, zijn verzoek om internationale bescherming afgewezen op grond dat hij bij terugkeer naar het grondgebied van zijn staat van herkomst niet zou worden blootgesteld aan het risico van vervolging.

Op 24 april 2025 heeft de Corte di appello di Roma de door de Questore di Roma gelaste inbewaringstelling van 22 april 2025 niet bekrachtigd.

In de motivering van de beslissing heeft de Corte di appello geoordeeld dat de regeling van wet nr. 14 van 21 februari 2024, uitgelegd in het licht van artikel 9 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, die de persoon die om internationale bescherming verzoekt het recht geeft om op het grondgebied van de staat te blijven zolang als nodig is om het verzoek te behandelen, de verplichting inhield om de Tunesische onderdaan terug te halen naar het Italiaanse grondgebied. De Corte di appello voegde hieraan toe dat, ter uitvoering van artikel 9 van richtlijn 2013/32/EU, artikel 7, lid 1, van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008 bepaalt dat de verzoeker op het grondgebied van de staat mag blijven totdat de territoriale commissie een beslissing heeft genomen.

Dat beginsel geldt ook in het geval van zogeheten „secundaire” inbewaringstelling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van wetsbesluit 142/15, op grond van artikel 6, lid 7, uit hoofde waarvan de overeenkomstig de leden 2 en 3 en lid 3 bis, tweede volzin, in bewaring gestelde asielzoeker die beroep instelt tegen de afwijzende beslissing van de territoriale commissie overeenkomstig artikel 35 bis van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008, zoals gewijzigd, in het centrum blijft totdat de handeling als bedoeld in artikel 35 bis, lid 4, is vastgesteld, en gedurende de gehele periode dat hij op grond van het ingestelde beroep op het grondgebied van de staat mag verblijven.

Uit deze bepalingen leidde de Corte di appello af dat, ook na de afwijzing van de territoriale commissie en gedurende de termijn om in beroep te gaan tegen de afwijzing of de gerechtelijke procedure over die afwijzing, een asielzoeker

overeenkomstig de voorwaarden van de wet in bewaring mag worden gesteld, maar niet mag worden verwijderd van het grondgebied van de staat, waar hij de uitkomst van de procedure mag afwachten. Daarom heeft een in bewaring gestelde vreemdeling die asielzoeker is het recht om op het grondgebied van de staat te verblijven totdat er een beslissing is genomen over de opschorting van de afwijzing en, in ieder geval, zolang hij daartoe gerechtigd is op grond van het hangende beroep bij de rechter, waarbij hij in de tussentijd niet mag worden verwijderd of teruggestuurd.

Volgens de bestreden handeling is deze samenvatting van de wettelijke bepalingen ook in overeenstemming met artikel 32, lid 4, van wetsbesluit 25/2008, op grond waarvan „de verzoeker, krachtens het in lid 1, onder b), b bis) en b ter), van dit artikel bedoelde besluit en wanneer sprake is van de situaties als bedoeld in de artikelen 23, 29 en 29 bis, bij het verstrijken van de termijn om in beroep te gaan wordt gelast het nationale grondgebied te verlaten [...] het besluit ook de bevestiging van de terugkeerplicht vormt [...] de questore handelt overeenkomstig artikel 13, leden 4 en 5, onverminderd de gevolgen van artikel 35 bis, leden 3 en 4, van dit besluit [...]”.

Hieruit volgt dat een vreemdeling die asielzoeker is, ook krachtens deze wettelijke bepaling en wanneer zijn asielverzoek administratief is afgewezen wegens kennelijke ongegrondheid en/of in geval van een herhaald verzoek, niet mag worden teruggestuurd totdat de termijn om in beroep te gaan tegen de administratieve afwijzing is verstreken.

De vreemdeling die asielzoeker is heeft dus het recht om op Italiaans grondgebied te verblijven en mag in elk geval niet worden verwijderd en teruggestuurd – zodat hij niet in het centrum in Gjader in bewaring mag worden gehouden, ook niet na de eventuele afwijzing van zijn verzoek door de territoriale commissie, totdat de beroepstermijn is verstreken of, nadat het beroep tegen de afwijzing is ingesteld, totdat de beslissing over het schorsingsverzoek is uitgesproken.

Aangezien de bepalingen van het protocol en de desbetreffende bepalingen van de ratificatiewet niet van toepassing zijn op de in bewaring gestelde persoon, aangezien hij een asielzoeker is die niet mag worden verwijderd of teruggestuurd, werd zijn inbewaringstelling in het centrum in Gjader niet bekrachtigd.

Op 29 april 2025 ging het ministerie in cassatie tegen de beslissing van de Corte di appello di Roma.

In dit cassatieberoep heeft het ministerie onder meer aangevoerd dat de verwijzing naar artikel 9 van richtlijn 2013/32/EU onjuist is, aangezien, overeenkomstig artikel 3, lid 4, van wet nr. 14 van 2024 de in de bijlage bij het protocol genoemde faciliteiten, waaronder het centrum van Gjader, worden gelijkgesteld met de centra als bedoeld in artikel 14 van wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998.

1.2. *Tweede procedure (A.R. nr. 14055 van 2025)*

Op 19 augustus 2020 heeft de prefect van Florence de verwijdering van de Algerijnse onderdaan A.H. van het nationale grondgebied door middel van terugleiding naar de grens gelast. In het besluit van de prefect is vermeld dat de Algerijnse onderdaan Italië op 4 augustus 2008 was binnengekomen door zich aan de grens bij Genua te melden en dat de prefect van Florence op 4 augustus 2020 zijn verwijdering had gelast en hem daarbij had opgedragen binnen zeven dagen het grondgebied van de staat te verlaten, maar dat het bevel niet ten uitvoer was gelegd; nadat deze handeling was vastgesteld, is de Algerijnse burger niet uit Italië verwijderd en bleef hij op vrije voeten.

Op 14 februari 2025 werd de Algerijnse onderdaan tijdens een controle opnieuw aangetroffen op het grondgebied van de staat en werd vastgesteld dat het tegen hem uitgevaardigde verwijderingsbevel nog niet ten uitvoer was gelegd, en aangezien hij een document dat nodig was om hem terug te kunnen sturen, nog niet had verstrekt, gelaste de Questore di Latina (hoofd van de politie van de provincie Latina, Italië) zijn inbewaringstelling in het terugkeercentrum van Bari.

Op 17 februari 2025 heeft de Giudice di pace di Bari het besluit tot inbewaringstelling bekrachtigd.

Op 24 februari 2025 verzocht de Questura di Bari (met de openbare orde belaste provinciale dienst van Bari, Italië) de ambassade van de Democratische Volksrepubliek Algerije om een laissez-passer voor de terugkeer van de Algerijnse staatsburger.

Op 11 april 2025 heeft het ministerie de [Algerijnse] burger overgebracht van het terugkeercentrum in Bari naar het terugkeercentrum in Gjader.

Op 23 april 2025 diende de [Algerijnse] onderdaan vanuit het terugkeercentrum in Gjader een verzoek om internationale bescherming in.

Eveneens op 23 april 2025 heeft de Questore di Roma besloten de [Algerijnse] onderdaan in bewaring te stellen in het centrum in Gjader, overeenkomstig artikel 6, lid 3, van wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015.

Op 24 april 2025 heeft de Corte di appello di Roma de door de Questore di Roma gelaste inbewaringstelling van 22 april 2025 niet bekrachtigd.

De motivering komt overeen met die voor de andere bestreden handeling.

Op 29 april 2025 ging het ministerie in cassatie tegen de beslissing van de Corte di appello di Roma.

In dit cassatieberoep heeft het ministerie onder meer aangevoerd dat de verwijzing naar artikel 9 van richtlijn 2013/32/EU onjuist is, aangezien, overeenkomstig artikel 3, lid 4, van wet nr. 14 van 2024 de in de bijlage bij het protocol genoemde

faciliteiten, waaronder het centrum in Gjader, gelijkgesteld worden met de centra als bedoeld in artikel 14 van wetsbesluit nr. 286 van 1998.

1.3. *Procedurele voorgeschiedenis*

[OMISSIS] [*procedure*]

Op 29 mei 2025 werden de twee procedures gevoegd omdat zij gemeenschappelijke vragen betreffen.

[OMISSIS] [*procedure*]

2. **Toepasselijke bepalingen van nationaal recht en van Unierecht**

2.1. *Bepalingen van nationaal recht*

Om tot een beslissing te komen is met name wet nr. 14 van 21 februari 2024 tot bekrachtiging en uitvoering van bovengenoemd protocol van belang.

Wet nr. 14 van 2024 is, zoals verderop in dit punt weergegeven, gewijzigd bij voorlopig wetsbesluit nr. 37 van 28 maart 2025, dat met wijzigingen is omgezet bij wet nr. 75 van 23 mei 2025.

Omzettingwet nr. 75 van 2025 is gepubliceerd in Gazzetta ufficiale nr. 118 van 23 mei 2025 en is op 24 mei 2025 in werking getreden overeenkomstig artikel 1, lid 2, ervan. De regels die de bepalingen van voorlopig wetsbesluit nr. 37 van 2025 aanvullen, die zijn ingevoerd bij de omzettingwet en die in punt 2.3 aan de orde komen, lijken *ratione temporis* niet rechtstreeks van toepassing te zijn bij het beslechten van de twee cassatieberoepen. Desondanks acht deze rechter dit aspect niet relevant voor het voorleggen van de vragen, en wel om de in punt 2.3 uiteengezette redenen.

Het verklaarde doel van het protocol is „de bilaterale samenwerking tussen de partijen inzake het beheer van de migratiestromen uit derde landen te versterken, overeenkomstig het internationaal en het Unierecht” (artikel 2).

In artikel 1, [lid 1], onder d), van het protocol is de term „migranten” gedefinieerd als „onderdanen van derde landen en staatlozen voor wie moet worden, of is, vastgesteld of zij al dan niet voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de Italiaanse Republiek”.

Artikel 4 bevat de essentiële aspecten van het kader en verleent de Italiaanse Republiek het recht om op bepaalde delen van het Albanees grondgebied faciliteiten voor administratieve inbewaringstelling en detentie van migranten in te richten. Dat artikel bepaalt met name dat de faciliteiten door Italië worden beheerd overeenkomstig de nationale en Europese regelgeving en maximaal 3 000 migranten tegelijkertijd mogen huisvesten (lid 1) en dat de toegang tot en

het verblijf van de in lid 1 bedoelde faciliteiten ondergebrachte migranten op Albanees grondgebied worden toegestaan „uitsluitend met het oog op de uitvoering van grens- of terugkeerprocedures waarin de Italiaanse en Europese regelgeving voorzien, zolang als daarvoor strikt noodzakelijk is” (lid 3). Lid 3 bepaalt voorts dat „indien het recht op verblijf in de faciliteiten om welke reden dan ook vervalt, Italië de migranten onmiddellijk zal verwijderen van het Albanees grondgebied”.

Verder is bepaald dat de binnenkomst van de migranten in de Albanese territoriale wateren en op Albanees grondgebied uitsluitend plaatsvindt met de middelen van de Italiaanse autoriteiten en uitsluitend door de Albanese autoriteiten wordt toegestaan om de grens- en terugkeerprocedures uit te voeren, en wel zolang als daarvoor strikt noodzakelijk is. Het is dus niet toegestaan dat de migranten met andere vaartuigen, bijvoorbeeld van niet-gouvernementele organisaties die in de Middellandse Zee migranten redden, naar Albanië worden gebracht (lid 4).

Bovendien is bepaald dat Italië „de nodige maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat de migranten in de gebieden blijven en te voorkomen dat zij zonder toestemming uitreizen naar het grondgebied van de Republiek Albanië”. Voorts mogen de Albanese autoriteiten de migranten in geval van ongeoorloofde uitreis op kosten van Italië terugbrengen naar de centra (artikel 6, leden 5 en 6).

Artikel 9, lid 1, bepaalt dat het verblijf van de migranten op het grondgebied van de Republiek Albanië ter uitvoering van het protocol niet langer mag duren dan de bij de geldende Italiaanse wetgeving toegestane maximumduur van de inbewaringstelling.

Het recht van verdediging wordt geregeld in artikel 9, lid 2, waarin is bepaald dat „de partijen aan advocaten, hun medewerkers, alsmede internationale organisaties en agentschappen van de Europese Unie die advies en bijstand verlenen aan personen die om internationale bescherming verzoeken, toegang verlenen tot de in dit protocol bedoelde faciliteiten, binnen de grenzen die zijn vastgesteld in de toepasselijke Italiaanse, Europese en Albanese wetgeving”.

Vervolgens regelen specifieke bepalingen de toegang van Italiaans personeel tot Albanees grondgebied, de aansprakelijkheid voor eventuele schade en de looptijd van het protocol, dat vijf jaar geldig is en stilzwijgend wordt verlengd (tenzij het ten minste zes maanden van tevoren wordt opgezegd). Tot slot zijn er twee bijlagen gehecht aan het protocol. Een daarvan betreft de aanwijzing van de betreffende gebieden (gebied A, waar faciliteiten worden ingericht voor toegangsprocedures en gebied B, waar faciliteiten worden ingericht om na te gaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van internationale bescherming en voor de terugkeer van migranten die niet gerechtigd zijn het Italiaanse grondgebied te betreden en er te verblijven); de andere bijlage heeft betrekking op de kosten.

De toepasselijke regels zijn vervolgens aangevuld met verdere bepalingen in de bovengenoemde wet nr. 14 van 2024.

Naast een reeks bepalingen inzake de coördinatie tussen de autoriteiten die bevoegd zijn om te beslissen over de procedures die van toepassing zijn op migranten die naar Albanië worden overgebracht, in aanvulling op het protocol, werd in artikel 3 oorspronkelijk het volgende bepaald: „In de in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol bedoelde gebieden mogen alleen personen worden binnengebracht die aan boord zijn genomen op vaartuigen van de Italiaanse autoriteiten buiten de territoriale wateren van de Republiek of van andere lidstaten van de Europese Unie, ook in het kader van reddingsoperaties”.

Artikel 1 van voorlopig wetsbesluit nr. 37 van 2025 bepaalt, na schrapping van het bijwoord „uitsluitend”, dat in die gebieden ook personen mogen worden binnengebracht tegen wie een besluit tot inbewaringstelling is bekrachtigd of verlengd overeenkomstig artikel 14 van wetsbesluit nr. 286 van 1998 (hierna ook: „geconsolideerde immigratiewet”).

Als gevolg van de onderhavige wijziging kunnen personen tegen wie een besluit tot inbewaringstelling is bekrachtigd of verlengd overeenkomstig artikel 14 van de geconsolideerde immigratiewet, worden overgebracht naar de bovengenoemde faciliteiten. Artikel 14, lid 1, luidt als volgt: „Wanneer de verwijdering door middel van terugleiding naar de grens of de teruggedrijving niet onmiddellijk mogelijk is wegens tijdelijke omstandigheden die beletten dat de terugkeer wordt voorbereid of de verwijdering wordt uitgevoerd, gelast de questore de inbewaringstelling van de vreemdeling in het dichtstbijzijnde uitzetcentrum dat bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken in overleg met de minister van Economie en Financiën is aangewezen.”

Omstandigheden die kunnen beletten dat de terugkeer wordt voorbereid of de verwijdering wordt uitgevoerd, zijn volgens diezelfde bepaling: de noodzaak om de vreemdeling hulp te verlenen; de noodzaak om de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling nader te onderzoeken; de noodzaak om reisdocumenten te verkrijgen of de beschikbaarheid van geschikt vervoer; het vluchtgevaar overeenkomstig artikel 13, lid 4 bis, van de geconsolideerde immigratiewet; het ontbreken van terugkeerovereenkomsten met het land waarnaar de migrant zou worden verwijderd.

Artikel 1 van voorlopig wetsbesluit nr. 37/2025 regelt voorts de gevolgen van de overbrenging uit de in artikel 14 van de geconsolideerde immigratiewet bedoelde faciliteiten, door toevoeging van twee laatste volzinnen aan artikel 4, lid 3, van wet nr. 14, welke bepaling nu luidt als volgt: „De onder A) en B) van bijlage 1 bij het protocol vermelde centra worden gelijkgesteld met de centra uit hoofde van artikel 10 ter, lid 1, van de geconsolideerde wet inzake immigratie en regels inzake de status van vreemdelingen, als neergelegd in wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998. Het onder B) van bijlage 1 bij het protocol vermelde terugkeercentrum wordt gelijkgesteld met de centra als bedoeld in artikel 14, lid 1,

van de genoemde geconsolideerde wet, als neergelegd in wetsbesluit nr. 286 van 1998. De overbrenging uit de faciliteiten als bedoeld in artikel 14, lid 1, van de genoemde geconsolideerde wet, als neergelegd in wetsbesluit nr. 286 van 1998, naar de onder B) van bijlage 1 bij het protocol bedoelde faciliteit heeft geen gevolgen voor de inbewaringstelling die is gelast op grond van artikel 14, noch voor de administratieve procedure waaraan de vreemdeling is onderworpen. Een naar de onder B) van bijlage 1 bij het protocol bedoelde faciliteit overgebrachte vreemdeling blijft daar, overeenkomstig artikel 6, lid 3, van wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015, wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het verzoek om internationale bescherming daar is ingediend met als enig doel de uitvoering van de teruggedrijving of de verwijdering te vertragen of te voorkomen.”

Met deze regel heeft de wetgever in de eerste plaats het verband willen regelen tussen de „overbrenging” vanuit de in artikel 14, lid 1, van de geconsolideerde immigratiewet bedoelde faciliteiten en het krachtens dezelfde bepaling uitgevaardigde besluit tot inbewaringstelling, door te bepalen dat die overbrenging geen invloed heeft op het besluit en evenmin gevolgen heeft voor de administratieve procedure waaraan de vreemdeling is onderworpen.

Voorts is uitdrukkelijk bepaald dat een vreemdeling die in bewaring wordt gehouden in een faciliteit als bedoeld in artikel 14, lid 1, van de geconsolideerde immigratiewet, oftewel een vreemdeling die op verwijdering wacht (geen asielzoeker), wordt overgebracht naar de onder B) van bijlage 1 bij het protocol bedoelde faciliteit en daar ook „blijft” na indiening van een verzoek om internationale bescherming, wanneer dat verzoek als louter instrumenteel kan worden beschouwd. Na de overbrenging is de indiening van het verzoek om internationale bescherming, indien dat als instrumenteel wordt beschouwd, niettemin bepalend voor het „verblijf” van de vreemdeling in het centrum in Albanië.

Bij artikel 1, lid 2, van voorlopig wetsbesluit nr. 37/2025 zijn de leden 1 en 5 van artikel 14 van de geconsolideerde immigratiewet gewijzigd wat betreft de „overbrenging van de vreemdeling naar een ander centrum”.

Artikel 14, lid 1, bepaalt nu het volgende: „Wanneer de verwijdering door middel van terugleiding naar de grens of de teruggedrijving niet onmiddellijk mogelijk is wegens tijdelijke omstandigheden die beletten dat de terugkeer wordt voorbereid of de verwijdering wordt uitgevoerd, gelast de questore de inbewaringstelling van de vreemdeling, zolang als strikt noodzakelijk is, in het dichtstbijzijnde uitzetcentrum dat bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken in overleg met de minister van Economie en Financiën is aangewezen. Daartoe dient hij een verzoek tot aanwijzing van de locatie in bij de centrale directie Immigratie en Grenspolitie van het departement Openbare Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken, bedoeld in artikel 35 van wet nr. 189 van 30 juli 2002, die ook de overbrenging van de vreemdeling naar een ander centrum kan gelasten.”

In lid 5 is na de eerste volzin een uitdrukkelijke bepaling toegevoegd betreffende de bevoegdheid om de overbrenging van de vreemdeling naar een ander centrum te gelasten en wordt vervolgens stilgestaan bij de gevolgen van die overbrenging voor de inbewaringstelling.

Artikel 14, lid 5, luidt na de bij voorlopig wetsbesluit nr. 37 doorgevoerde wijzigingen nu als volgt: „In geval van bekrachtiging verblijft de vreemdeling in totaal drie maanden in het centrum. Dit doet geen afbreuk aan het recht om de vreemdeling te allen tijde over te brengen naar een ander centrum overeenkomstig de tweede volzin van lid 1. Die overbrenging heeft geen gevolgen voor de inbewaringstelling, die niet opnieuw hoeft te worden bekrachtigd.”

Artikel 3, lid 3, van wet nr. 14 van 2024 stelt voorts de in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol bedoelde gebieden gelijk met de grens- of transitzones die zijn aangewezen in het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken dat is vastgesteld overeenkomstig artikel 28 bis, lid 4, van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008.

De faciliteiten in Albanië worden gelijkgesteld met de in artikel 10 ter, lid 1, van wetsbesluit nr. 286/1998 bedoelde crisiscentra of, in geval van terugkeer, met de in artikel 14, lid 1, van dat wetsbesluit bedoelde centra.

De rechtsbevoegdheid en het toepasselijk recht worden beheerst door artikel 4, waarin is bepaald dat de geconsolideerde immigratiewet, wetsbesluit nr. 251 van 2007, wetsbesluit nr. 25 van 2008, wetsbesluit nr. 142 van 2015 en „de Italiaanse en Europese regelgeving betreffende de vereisten en procedures met betrekking tot de toelating van vreemdelingen tot, en hun verblijf op, het nationale grondgebied” van toepassing zijn op migranten „voor zover verenigbaar”.

De procedures worden gevoerd naar Italiaans recht, waarbij de afdeling immigratie, internationale bescherming en vrij verkeer van burgers van de Europese Unie van de Tribunale di Roma (rechter in eerste aanleg Rome, Italië) en het bureau van de Giudice di pace di Roma (vrederechter Rome, Italië) exclusief bevoegd zijn.

2.2. *Bepalingen van Unierecht*

Om de in punt 3 toegelichte redenen, moeten voor de toepassing van de zojuist genoemde nationale bepalingen uitleggingsvragen worden onderzocht met betrekking tot, in het bijzonder, richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (de artikelen 3, 6, 8, 15 en 16) en richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (artikel 9).

2.3. *Relevantie van de vragen in het licht van de desbetreffende nationale rechtspraak*

In algemene zin en met het oog op de uitlegging van het nationale recht zij opgemerkt dat in de twee bij deze rechter aanhangige procedures onmiddellijk de vraag wordt opgeworpen of de persoon tegen wie een besluit tot verwijdering en tot inbewaringstelling is uitgevaardigd en die naar de door de Republiek Albanië ter beschikking gestelde gebieden is gebracht, daar ook na indiening van zijn verzoek om internationale bescherming kan blijven.

Dat verblijf is vandaag uitdrukkelijk vastgelegd in nationaal recht als gevolg van de wijzigingen die zijn aangebracht bij de omzetting van voorlopig wetsbesluit nr. 37 van 2025 bij wet nr. 75 van 2025, waarbij artikel 3, lid 4, van wet nr. 14 van 2024 als volgt is geactualiseerd met ingang van 24 mei 2025: „Een naar de onder B) van bijlage 1 bij het protocol bedoelde faciliteit overgebrachte vreemdeling blijft daar, overeenkomstig artikel 6, lid 3, van wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015, wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het verzoek om internationale bescherming daar is ingediend met als enig doel de uitvoering van de teruggedrijving of de verwijdering te vertragen of te voorkomen.”

Zoals deze rechter heeft geoordeeld in het arrest van de eerste kamer nr. 17510 van 8.5.2025, M. [OMISSIS], kon deze uitkomst echter ook voortvloeien uit de uitlegging van de oorspronkelijke bepalingen van wet nr. 14 van 2024, zoals gewijzigd bij voorlopig wetsbesluit nr. 37 van 2025.

Volgens dat arrest staat, wat de administratieve inbewaringstelling van vreemdelingen betreft, artikel 3, lid 2, van wet nr. 14 van 21 februari 2024, zoals gewijzigd bij artikel 1, [lid 1], onder b), van voorlopig wetsbesluit nr. 37 van 28 maart 2025, waarin de categorieën personen worden omschreven die kunnen worden overgebracht naar het uitzetcentrum in Albanië ter uitvoering van het desbetreffende protocol tussen Italië en Albanië, niet in de weg aan de toepassing van artikel 6, lid 3, van wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015, ingeval de vreemdeling die in afwachting is van de tenuitvoerlegging van een teruggedrijvings- of verwijderingsbesluit en die in het centrum in Gjader, Albanië, is ondergebracht op grond van een door de vrederechter bekrachtigd besluit overeenkomstig artikel 14 van wetsbesluit nr. 286 van 26 juli 1998, een verzoek om internationale bescherming indient, met als gevolg dat de zogenaamde „secundaire” inbewaringstelling van deze persoon ook na de indiening van het verzoek rechtmatig is, aangezien deze faciliteit in alle opzichten moet worden gelijkgesteld met de uitzetcentra op Italiaans grondgebied als bedoeld in artikel 14, lid 1, van wetsbesluit nr. 286 van 1998.

Wat de relevantie van de prejudiciële vragen betreft, kan er dus redelijkerwijs van worden uitgegaan dat de bij omzettingswet nr. 75 van 2025 aangebrachte wijzigingen slechts een toelichting vormen op wat uit de tekst van voorlopig wetsbesluit nr. 37 van 2025 kan worden afgeleid, en tot doel hebben onduidelijkheid bij de toepassing van de genoemde bepalingen te vermijden.

Deze rechter is zich er overigens van bewust dat de positie van irreguliere migranten in het Unierecht verschilt van de positie van personen die om internationale bescherming verzoeken. Evenwel moet, in het licht van de bijzondere positie van een migrant die in Albanië verzoekt om internationale bescherming, worden nagegaan of zijn voorafgaande overbrenging naar de in het protocol bedoelde gebieden verenigbaar is met het Unierecht. Er is sprake van een situatie waarin, als gevolg van een dwingend optreden van de Italiaanse staat, de juridische context wijzigt waarin de vreemdeling zich voorafgaand aan de tenuitvoerlegging van het rechtmatige verwijderingsbesluit bevindt op het moment dat hij verzoekt om internationale bescherming.

3. Vragen over de uitlegging van het Unierecht

3.1. Opmerking vooraf

Volgens vaste rechtspraak van de Europese Unie moet eerst worden nagegaan of er sprake is van dusdanige feitelijke elementen van materiële, persoonlijke, ruimtelijke en temporele aard dat zij aanknopingspunten doen ontstaan tussen het geding en de rechtsorde van de Unie (zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van 15 november 2011, C-256/11).

De nationale rechter is van oordeel dat de aan hem voorgelegde feiten „voldoende aanknopingspunten” hebben met het recht van de Unie, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (onder meer in zijn arresten van 28 mei 2020, C-17/20; 27 april 2017, C-595/16; 26 februari 2013, C-617/10, en 15 november 2011, C-256/11).

Het feit dat de twee in bewaring gestelde derdelanders in de procedures die aan de prejudiciële vraag ten grondslag liggen, hun verzoek om internationale bescherming hebben ingediend vanaf Albanees grondgebied, lijkt niet in de weg te staan aan de vaststelling van voldoende aanknopingspunten met het Europees recht in het licht van het territorialiteitsbeginsel van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (zie artikel 3, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU; artikel 3, lid 1, van richtlijn 2013/33/EU, en artikel 3, lid 1, van verordening (EU) nr. 604/2013).

Het Hof van Justitie heeft namelijk aangegeven bevoegd te zijn om te onderzoeken of een nationale maatregel verenigbaar is met het Unierecht in situaties waarin een lidstaat besluit een door het Unierecht gewaarborgd recht uit te breiden tot een situatie die niet rechtstreeks binnen de werkingssfeer ervan valt (arrest van het Hof van 7 november 2018, C-257/17, punt 31).

In de onderhavige zaak voorzagt artikel 4, lid 1, van wet nr. 14 van 20[2]4 uitdrukkelijk in de uitbreiding van „de Italiaanse en Europese regelgeving betreffende de vereisten en procedures met betrekking tot de toelating van vreemdelingen tot, en hun verblijf op, het nationale grondgebied” tot

derdelanders, waardoor voldoende aanknopingspunten met het Unierecht ontstonden op grond waarvan deze vraag moet worden voorgelegd.

Vanuit een andere invalshoek heeft het Hof in zijn rechtspraak voorts geoordeeld dat er ook sprake is van „voldoende aanknopingspunten” met het Unierecht wanneer een lidstaat zich bij de uitoefening van een beoordelingsbevoegdheid waarin het Unierecht voorziet, bevoegd heeft verklaard om uitspraak te doen over de behandeling van een asielverzoek, aangezien die „beoordelingsbevoegdheid [...] die integrerend deel uitmaakt van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat in het VWEU is neergelegd en door de Uniewetgever is uitgewerkt”, „het Unierecht ten uitvoer [brengt] in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest” (arrest van het Hof van 21 december 2011, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10).

Dat is precies wat de Italiaanse staat heeft gedaan in de zaken die het onderwerp zijn van de twee gerechtelijke procedures, omdat hij, door de verzoeken om internationale bescherming te registreren en daarover een besluit te nemen, zich bevoegd heeft verklaard om die op Albanees grondgebied ingediende verzoeken te onderzoeken en aldus het Unierecht heeft uitgevoerd in de zin van artikel 51 van het Handvest.

In de twee gerechtelijke procedures waarover deze rechter uitspraak moet doen, gaat het dus om de uitvoering van het Unierecht, en met name om artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin is bepaald dat het recht op asiel wordt gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het VEU en het VWEU. Artikel 67, lid 2, VWEU belast de Unie met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen.

Artikel 78, lid 1, VWEU vereist vervolgens dat de Unie een gemeenschappelijk beleid ontwikkelt inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming. Lid 2, onder a), van dat artikel bepaalt dat in het kader van dat beleid moet worden gezorgd voor „een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt”.

Krachtens artikel 79, lid 1, VWEU moet de Unie een gemeenschappelijk immigratiebeleid ontwikkelen dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en een preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie. Lid 2, onder c), van dat artikel bepaalt voorts dat de Unie bevoegd is de „verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen” te regelen.

Overweging 2 van richtlijn 2013/32/EU brengt het volgende in herinnering: „Een gemeenschappelijk asielbeleid, dat een gemeenschappelijk Europees asielstelsel omvat, is een wezenlijk aspect van de doelstelling van de Europese Unie om geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, die openstaat voor diegenen die onder druk van de omstandigheden op wettige wijze in de Europese Unie bescherming zoeken.” Verordening (EU) 2024/1348, die richtlijn 2013/32/EU met ingang van 12 juni 2026 zal vervangen, bepaalt in overweging 3 voorts het volgende: „Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) is gebaseerd op gemeenschappelijke minimumnormen voor asielprocedures, erkenning en bescherming op het niveau van de Unie, en opvangvoorzieningen, en stelt een systeem in voor het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor het onderzoeken van een verzoek om internationale bescherming.”

Lezing van de primaire en secundaire Unierechtelijke bepalingen maakt duidelijk dat de toepassing van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel een fundamentele doelstelling van de Europese Unie is.

Het besluit van de Italiaanse staat om derdelanders wier inbewaringstelling gerechtvaardigd is eerst met het oog op hun materiële verwijdering en vervolgens, na de indiening van een verzoek om internationale bescherming, met het oog op de behandeling daarvan naar een gebied buiten het grondgebied van de Unie over te brengen, kan gevolgen hebben voor de toepassing van het gemeenschappelijk asielstelsel. Deze laatste overweging lijkt de onderhavige rechtszaak in verband te brengen met het recht van de Unie, aangezien de in bewaring gehouden persoon niet de mogelijkheid wordt geboden de uitkomst van het asielverzoek op het grondgebied van de Unie af te wachten.

Het recht om de uitkomst van het asielverzoek af te wachten op het grondgebied van de staat waar het is ingediend, is namelijk slechts een „bijzondere uitdrukking van het beginsel van non-refoulement, dat verbiedt dat een verzoeker om internationale bescherming naar een derde staat worden uitgewezen zolang op zijn verzoek niet is beslist” (arrest van het Hof van 6 september 2017, C-643/15). Dat recht sluit dus niet uit dat de persoon wordt overgebracht naar een andere staat dan de staat waar het verzoek is ingediend, zolang het beginsel van non-refoulement in acht wordt genomen (arrest van het Hof van 6 september 2017, C-643/15). De naleving van dat beginsel wordt in casu gewaarborgd doordat de Italiaanse staat zich er bij wet nr. 14 van 2024 toe heeft verbonden de betrokkene niet terug te drijven zolang zijn verzoek niet is onderzocht.

In casu werd de persoon, anders dan in de zaak waarop bovengenoemd arrest van 6 september 2017 betrekking had, evenwel overgebracht naar een plaats buiten een lidstaat, wat kan neerkomen op niet-naleving van artikel 3 [van] richtlijn 2008/115/EG, waarin is bepaald dat een migrant alleen mag worden uitgezet naar zijn land van herkomst, een land van doorreis of een land dat door de betrokkene zelf is gekozen.

In een precedent dat betrekking had op een andere vraag, maar waarbij dezelfde Unierechtelijke regels aan de orde waren, heeft het Hof van Justitie de prejudiciële vraag ontvankelijk verklaard en er daarbij op gewezen dat de „vraag betrekking [heeft] op de uitlegging van bepalingen van richtlijn 2008/115 en richtlijn 2013/32 die relevant zijn voor de gronden van onwettigheid van dat besluit en waarop verzoeker in het hoofdgeding zich volgens de verwijzingsbeslissing beroept. Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dus niet kennelijk dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met het voorwerp van het geschil of dat de door de verwijzende rechter voorgelegde kwestie louter hypothetisch is” (arrest van het Hof van 9 november 2023, C-257/22).

In het licht van het bovenstaande ben ik van mening dat, overeenkomstig artikel 53, lid 2, en artikel 94, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, er in de rechtszaken waarover deze Corte suprema moet beslissen een wezenlijk aanknopingspunt bestaat waardoor het Hof moet worden geraadpleegd opdat het, overeenkomstig artikel 267 VWEU, de nationale rechter alle elementen voor de uitlegging van het Unierecht verstrekt die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van het aan hem voorgelegde geschil.

3.2. *Eerste prejudiciële vraag*

Een eerste vraag die het zojuist aangehaalde regelgevingskader oproept, in verband met de bepalingen die rechtstreeks relevant zijn voor de beslissing in de zaak die aan deze rechter is voorgelegd, is of richtlijn 2008/115/EG, en met name de artikelen 3, 6, 8, 15 en 16, zich verzet tegen de toepassing van een nationale regeling (artikel 3, lid 2, van wet nr. 14 van 21 februari 2024) op grond waarvan personen tegen wie een besluit tot inbewaringstelling is bekrachtigd of verlengd overeenkomstig artikel 14 van wetsbesluit nr. 286 van 1998 (geconsolideerde immigratiewet), mogen worden gestuurd naar de gebieden bedoeld in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol tussen de regering van de Italiaanse Republiek en de ministerraad van de Republiek Albanië ter versterking van de samenwerking op het gebied van migratie, gedaan te Rome op 6 november 2023 (hierna: „protocol”), zonder enig vooraf vastgesteld en identificeerbaar vooruitzicht op terugkeer.

Om bovengenoemde redenen gaat het in casu niet om personen „die aan boord zijn genomen op vaartuigen van de Italiaanse autoriteiten buiten de territoriale wateren van de Republiek of van andere lidstaten van de Europese Unie, ook in het kader van reddingsoperaties” (artikel 3, lid 2, eerste deel, van wet nr. 14 van 2024), maar om personen tegen wie een besluit tot inbewaringstelling is bekrachtigd of verlengd overeenkomstig artikel 14 van de geconsolideerde immigratiewet.

Toen zij waren aangekomen in het centrum in Gjader, hebben de twee betrokkenen zoals gezegd een verzoek om internationale bescherming ingediend en werd tegen hen op grond van artikel 6, lid 3, van wetsbesluit nr. 142 van 2015

een besluit tot inbewaringstelling uitgevaardigd omdat hun verzoeken instrumenteel zouden zijn.

De beoordeling van hun situatie als verzoekers in de in het protocol vermelde gebieden kan echter worden beïnvloed door hun aanwezigheid op het grondgebied van een niet-lidstaat van de Unie, dat ondanks de bevoegdheden die de Italiaanse autoriteiten krachtens artikel 4, lid 2, van het protocol hebben gekregen om die gebieden te beheren en de bevoegdheden krachtens artikel 3 van het protocol, het grondgebied van een niet-lidstaat van de Unie blijft.

In de regelgeving 1) worden de in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol bedoelde gebieden gelijkgesteld met de grens- of doorreisgebieden die zijn aangewezen bij het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, vastgesteld overeenkomstig artikel 28 bis, lid 4, van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008 (artikel 3, lid 3, van wet nr. 14 van 2024); 2) worden de onder A) en B) van bijlage 1 bij het protocol vermelde faciliteiten gelijkgesteld met die bedoeld in artikel 10 ter, lid 1, van wetsbesluit nr. 286 van 1998; 3) wordt het onder B) van bijlage I bij het protocol genoemde terugkeercentrum gelijkgesteld met de centra als bedoeld in artikel 14, lid 1, van het genoemde wetsbesluit nr. 286 van 1998.

Deze gelijkstelling maakt het, samen met de verwijzingen naar de wetgeving in artikel 4 van wet nr. 14 van 2024, technisch mogelijk om vast te stellen welke precieze regelgeving van toepassing is in de gebieden die in de onderhavige geschillen onder de Italiaanse jurisdictie vallen.

De bovengenoemde bepalingen veranderen de betrokken gebieden echter niet in Italiaans grondgebied, om de voor de hand liggende reden dat de toepasselijkheid van het Italiaanse recht niet voortvloeit uit de directe uitoefening van de soevereiniteit van de lidstaat, maar uit het bestaan van een internationale overeenkomst met een niet-lidstaat.

Dit alles werpt de vraag op of de regelgeving die op de situatie van migranten van toepassing is, bindend is wat betreft de Unierechtelijke waarborgen.

De rechtmatigheid van de inbewaringstelling van personen die naar het centrum in Albanië zijn overgebracht – het voorwerp van de onderhavige procedure – houdt zoals gezegd verband met de uitlegging van de reikwijdte van de waarborgen die, zoals hieronder nader toegelicht, zijn vastgelegd in artikel 9, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

Artikel 9, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2013/32/EU bepaalt als volgt: „Verzoekers mogen in de lidstaat blijven, louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een beslissing heeft genomen.”

Deze regels doen, in het hierboven geschetste rechtskader, de vraag rijzen of de verzoeker, dat wil zeggen de persoon die bij de autoriteit van de lidstaat een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, het recht heeft om op het grondgebied van de lidstaat te blijven, ook indien hij van dat grondgebied is verwijderd als gevolg van een keuze van de nationale autoriteit die niet neerkomt op terugkeer in de zin van artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115/EG, die hieronder zal worden besproken.

In dit verband zij opgemerkt dat, zoals in overweging 16 van richtlijn 2008/115/EG is gepreciseerd, „inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel worden onderworpen”. Vanuit dit oogpunt is, volgens diezelfde overweging, „inbewaringstelling [...] alleen gerechtvaardigd om de terugkeer voor te bereiden of de verwijdering uit te voeren en indien minder dwingende middelen niet afdoende zouden zijn”.

Nu moet er nader worden stilgestaan bij het doel van de verwijdering en bijgevolg bij het doel van alle besluiten tot inbewaringstelling.

In artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115/EG wordt de term „terugkeer” omschreven als „het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

- zijn land van herkomst, of
- een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of
- een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten”.

Indien, zoals bevestigd in artikel 15, lid 5, van dezelfde richtlijn, de bewaring wordt gehandhaafd zolang de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich voordoen „en zij noodzakelijk is om een geslaagde verwijdering te garanderen”, moet worden nagegaan of de vastgestelde maatregelen – die leiden tot vrijheidsberoving – geschikt zijn om de hierboven omschreven terugkeer te bewerkstelligen.

In de regelgeving kunnen evenwel geen precieze en specifieke aanwijzingen worden gevonden die, in het protocol waaraan uitvoering is gegeven bij wet nr. 14 van 2024 of in die laatstgenoemde wet, erop duiden dat de terugkeer van irreguliere migranten wordt beoogd. Artikel 4, lid 3, van het protocol bepaalt: „De bevoegde Albanese autoriteiten staan de toegang tot en het verblijf van de in lid 1 bedoelde faciliteiten ondergebrachte migranten op Albanees grondgebied toe, doch uitsluitend met het oog op de uitvoering van grens- of terugkeerprocedures waarin de Italiaanse en Europese regelgeving voorzien, zolang als daarvoor strikt noodzakelijk is.”

Afgezien van de verwijzing naar grensprocedures, gaat de genoemde doelstelling (de uitvoering van terugkeerprocedures) niet gepaard met enige uitvoeringsbepaling, in die zin dat nergens in de overeenkomst wordt verduidelijkt hoe de doelstelling zal worden verwezenlijkt en evenmin hoe de doelstelling in een gebied dat, zoals hierboven vermeld, behoort tot een niet-lidstaat, ook al valt het onder de Italiaanse jurisdictie, efficiënter kan worden gerealiseerd dan op Italiaans grondgebied, met inachtneming van de waarborgen van het toepasselijke Unierecht.

Het protocol regelt in de eerste plaats de verwijdering van het Albanese grondgebied (waarschijnlijk resulterend in terugkeer naar Italië) in het geval dat „om welke reden dan ook het recht op verblijf in de faciliteiten komt te vervallen” (artikel 4, lid 3, tweede volzin, van het protocol).

Het blijft evenwel geheel onduidelijk in hoeverre de voorziene „verwijdering van migranten van het Albanese grondgebied” bijdraagt tot het doel van terugkeer zodra de niet nader omschreven „procedures die worden uitgevoerd in overeenstemming met de Italiaanse wetgeving” (artikel 9, lid 1, tweede volzin, van het protocol) zijn afgerond.

Uit de analyse van richtlijn 2008/115/EG komt naar voren – en in deze bewoordingen wordt het uitleggingsvraagstuk aan het Hof voorgelegd – dat de lidstaat niet onbeperkt bevoegd is irreguliere migranten over te brengen, maar in het algemeen alleen kan voorzien in een terugkeer in de zin van het genoemde artikel 3 van de richtlijn.

Het staat echter vast dat Albanië niet het land van herkomst van de migranten is, noch het land waarnaar zij hebben besloten terug te keren (en bovendien is de voorwaarde van tijdelijke inbewaringstelling ontologisch onverenigbaar met een dergelijke uitlegging).

Albanië kan overigens evenmin worden aangemerkt als een doorreisland in het kader van illegale binnenkomst, aangezien uit niets blijkt dat de migranten dat land hebben doorkruist om Italië te bereiken en omdat er geen procedurele afspraken zijn gemaakt over overnameovereenkomsten of andere overeenkomsten die tot doel hebben personen vanuit Albanië terug te sturen.

In dit verband worden in de overnameovereenkomsten van de Europese Unie de instrumenten voor samenwerking tussen de lidstaten en derde landen vastgesteld en worden snelle en doeltreffende procedures vastgesteld voor de identificatie, de verstrekking van documenten en de terugkeer van personen die afkomstig zijn uit een van de partijen bij de overeenkomst en die zonder toestemming op het grondgebied van de andere partij verblijven.

Het uitdrukkelijk tijdelijke karakter van het verblijf van irreguliere migranten in Albanië roept dan ook de vraag op of hun overbrenging naar het grondgebied van een derde land verenigbaar is met richtlijn 2008/115/EG – waarbij het zoals gezegd lastig is vast te stellen of de door het Unierecht geboden waarborgen

bindend zijn – en, in het bijzonder, met de noodzakelijke beëindiging van de bewaring in verband met het doel van terugkeer.

Hieraan moet worden toegevoegd dat de overbrenging naar een derde staat, ofschoon de gebieden onder de Italiaanse jurisdictie vallen, onvermijdelijk tot gevolg heeft dat de beperking van de persoonlijke vrijheid niet kan worden begrensd tot de duur die strikt noodzakelijk is voor de rechterlijke toetsing van de voorwaarden die de bewaring rechtvaardigen, aangezien het, in geval van afwijzing door de rechterlijke instantie, niet mogelijk is om – zoals wanneer de migrant zich in een lidstaat zou bevinden – onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten (weliswaar rekening houdend met de tijd die strikt noodzakelijk is voor de communicatie tussen de rechterlijke instantie en de autoriteit die de persoon in bewaring houdt), aangezien migranten op grond van artikel 6, leden 5 en 6, van het protocol het centrum niet mogen verlaten en moeten wachten tot zij naar Italië worden teruggebracht.

Indien de nationale regeling die de overbrenging van irreguliere migranten naar het grondgebied van een niet-lidstaat toestaat, onverenigbaar wordt geacht met de bovengenoemde Unieregels, dan moet ook, op grond van het beginsel van effectieve rechtsbescherming, het in het centrum in Gjader ingediende verzoek om internationale bescherming consequent worden beschouwd als ingediend bij de Italiaanse autoriteiten en vanaf het grondgebied van de staat waaruit de irreguliere migrant onrechtmatig zou zijn verwijderd, zodat artikel 9, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU volledig van toepassing is. De migrant zou aldus het recht hebben om terug te keren naar en te verblijven in Italië, aangezien zoals gezegd de in het protocol vermelde gebieden geen Italiaans grondgebied vormen.

3.3. *Tweede prejudiciële vraag*

Mocht de overbrenging naar het bovengenoemde centrum daarentegen als rechtmatig worden beschouwd, dan rijst de tweede vraag, die nu zal worden geschetst.

Zoals gezegd bepaalt artikel 9 van richtlijn 2013/32/EU – die overeenkomstig artikel 3 van toepassing is op „alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones van de lidstaten, worden gedaan” – dat migranten die bij een lidstaat van de Unie een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, daar mogen blijven „louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit [...] een beslissing heeft genomen”.

Om die reden is migranten het recht verleend om, zoals omschreven in artikel 2, onder p), van richtlijn 2013/32/EU, „op het grondgebied [te] blijven van de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is gedaan of wordt behandeld, daaronder begrepen aan de grens of in een transitzone van die lidstaat”.

Dit recht is, zij het enigszins anders geformuleerd, bevestigd bij verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie. Artikel 10, lid 1, bepaalt namelijk: „Verzoekers hebben het recht om op het grondgebied van de lidstaat te blijven waar zij worden geacht zich te bevinden overeenkomstig artikel 17, lid 4, van verordening (EU) 2024/1351, totdat de beslissingsautoriteit in het kader van de in hoofdstuk III uiteengezette administratieve procedure een beslissing over het verzoek heeft genomen.”

Deze bepaling bevestigt het zeer nauwe en onlosmakelijke verband tussen het asielverzoek en het recht om het grondgebied van de lidstaat waaraan het verzoek om bescherming is gericht, te betreden en er te blijven totdat de betreffende procedure is afgerond.

Het territoriale karakter van het asielrecht impliceert dus dat de indiening van het verzoek om bescherming buiten het nationale grondgebied, zoals voorzien in het protocol Italië-Albanië, niet mag leiden tot een lager niveau van waarborgen en rechten voor de verzoeker, te meer wanneer, zoals in casu, de Italiaanse autoriteiten zelf de personen naar een derde land hebben overgebracht, waar die personen vervolgens een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend.

Aldus moeten deze voorwaarden worden onderzocht om te bepalen of de indiening van een verzoek om internationale bescherming in Albanië al dan niet van invloed is op het beschreven onlosmakelijke verband tussen asiel en grondgebied.

De onderhavige zaak betreft het verzoek van een persoon die naar het centrum in Gjader is overgebracht omdat zijn bewaring was gelast met het oog op de tenuitvoerlegging van een besluit tot verwijdering dat is uitgevaardigd wegens zijn onregelmatige aanwezigheid op Italiaans grondgebied, en die, eenmaal in Albanië aangekomen, een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend en tegen wie vervolgens een nieuw besluit tot inbewaringstelling werd uitgevaardigd omdat zijn verzoek instrumenteel zou zijn en louter zou zijn ingediend om de uitvoering van de teruggedrijving of verwijdering te vertragen of te verhinderen.

Door de indiening van het verzoek om internationale bescherming is de status van de betrokkene gewijzigd; vanaf dat moment en tot de afronding van de door hem ingestelde procedure wordt hij niet langer beschouwd als een illegaal verblijvende persoon die op grond van de beginselen en bepalingen van richtlijn 2008/115/EG en de nationale omzettingswetgeving moet worden uitgezet.

In dit verband is het goed te preciseren, in overeenstemming met het standpunt van het Hof in zijn arrest van 25 juni 2020, *Ministerio Fiscal*, (C-36/20 PPU, punt 92), dat een onderdaan van een derde land de hoedanigheid van aanvrager

van internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2013/32/EU verkrijgt zodra hij een dergelijk verzoek „doet”.

Artikel 9 van richtlijn 2013/32/EU – waarin glashelder wordt erkend dat een indiener van een verzoek om internationale bescherming in de lidstaat mag blijven totdat de beslissingsautoriteit in eerste aanleg een beslissing heeft genomen, zonder dat er nadere bepalingen van de lidstaat nodig zijn en met rechtstreeks door de wetgever van de Unie vastgestelde specifieke en uitputtende afwijkingen – is een bepaling met rechtstreekse werking.

Dat gezegd zijnde, moet worden nagegaan of de uitlegging van de nationale wetgeving in overeenstemming is met die van de Europese Unie, die, zoals het Hof herhaaldelijk heeft opgemerkt, het vruchtbare resultaat is van de inspanningen die de nationale rechter naar behoren heeft geleverd om – voor zover mogelijk (zie bv. arresten van het Hof van 27 oktober 2009, C-115/08, punt 138, en 22 september 2022, C-335/21, punt 72) – de uniforme toepassing van het Unierecht in alle lidstaten te waarborgen, een verplichting die logisch en juridisch beperkt is in gevallen waarin het nationale recht niet zodanig kan worden toegepast dat het tot een resultaat leidt dat verenigbaar is met het door de Unieregel beoogde resultaat (arrest van het Hof van 8 november 2016, C-554/14, punt 66).

Het onderzoek in de onderhavige zaak roept zoals gezegd twijfel op over de verenigbaarheid van de bepalingen van het protocol tussen Italië en Albanië en wet nr. 14 van 2024 met artikel 9 van richtlijn 2013/32/EU, voor zover deze leiden tot de inbewaringstelling buiten het grondgebied van een lidstaat van de Unie van een vreemdeling die een verzoek om bescherming heeft ingediend bij een Italiaanse autoriteit, maar zich, niet uit vrije keuze, buiten het nationale grondgebied bevindt.

De vaststelling dat de bovengenoemde onder het protocol vallende gebieden niet als Italiaans grondgebied kunnen worden beschouwd, sluit enerzijds niet uit dat het verzoek om bescherming kan worden beschouwd als ingediend bij de nationale autoriteit, en roept anderzijds de uitleggingsvraag op of de verzoeker in dit geval moet terugkeren naar het grondgebied van de lidstaat waar hij overeenkomstig het genoemde artikel 9, lid 1, mag verblijven.

4. Prejudiciële vragen

In het licht van bovenstaande overwegingen is deze rechter van oordeel dat het beginsel moet worden toegepast dat onlangs nog is bevestigd in [het arrest van] het Hof van Justitie van 15 oktober 2024, Kubera (C-144/23, punt 36), op grond waarvan een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, [...] enkel van de in artikel 267, derde alinea, VWEU vastgelegde verplichting [kan] worden ontheven wanneer zij heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is of dat de betrokken bepaling van Unierecht reeds door het Hof is uitgelegd of dat de juiste

uitlegging van het Unierecht zo evident is dat er redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan; geen van deze omstandigheden doet zich voor in de onderhavige zaak.

Derhalve worden de volgende prejudiciële vragen gesteld:

1) Staat richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, en in het bijzonder de artikelen 3, 6, 8, 15 en 16 ervan, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling (artikel 3, lid 2, van wet nr. 14 van 21 februari 2024) op grond waarvan personen tegen wie een besluit tot inbewaringstelling is bekrachtigd of verlengd overeenkomstig artikel 14 van wetsbesluit nr. 286 van 1998, naar de gebieden als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol tussen de regering van de Italiaanse Republiek en de ministerraad van de Republiek Albanië ter versterking van de samenwerking op het gebied van migratie, gesloten te Rome op 6 november 2023, mogen worden gestuurd zonder enig vooraf vastgesteld en concreet vooruitzicht op terugkeer?

2) Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, verzet artikel 9, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming zich tegen de toepassing van een nationale regeling (wet nr. 14 van 21 februari 2024) op grond waarvan kan worden gelast dat de migrant tegen wie een verwijderingsbesluit is uitgevaardigd en die, nadat hij naar een van de gebieden als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol tussen de regering van de Italiaanse Republiek en de ministerraad van de Republiek Albanië ter versterking van de samenwerking op het gebied van migratie, gesloten te Rome op 6 november 2023, was gebracht, een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, in die gebieden in bewaring wordt gesteld op grond dat dit verzoek wordt geacht te zijn ingediend met oneigenlijke doelen?

5. Redenen voor het verzoek om toepassing van de spoedprocedure op grond van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Aangezien de spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering betrekking heeft op de gebieden bedoeld in titel V van het derde deel van het VWEU, waaronder (hoofdstuk 2) het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie, wordt ter ondersteuning van het verzoek benadrukt dat het gaat om zaken die de persoonlijke vrijheid van migranten raken en die uiterst gevoelig en urgent zijn voor het beheer van de procedures, gezien de afweging tussen de grondrechten van personen en de nationale behoeften op het gebied van het beheer van migratiestromen.

[OMISSIS] *[schorsing, instructies aan het secretariaat, herhaling van de reeds in punt 4 gestelde prejudiciële vragen]*

Aldus vastgesteld op 29.5.2025.

[OMISSIS] *[handtekeningen]*