



Datum van inontvangstneming : 13/10/2021

202001503/1/V1, 202005113/3/V1
en 202102273/1/V1.

Datum uitspraak: 1 september 2021

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op de hoger beroepen van:

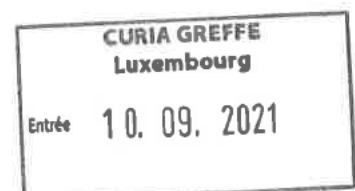
de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
appellant,

tegen de uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaatsen
Amsterdam, Zwolle en Den Bosch, in de gedingen tussen:

<i>Naam vreemdeling</i>	<i>Datum uitspraak</i>	<i>Zaaknummer</i>
E. N. (hierna: vreemdeling 1)	25 februari 2020	20/1224
S. S. (hierna: vreemdeling 2)	16 september 2020	20/3527
J. Y. (hierna: vreemdeling 3)	1 april 2021	21/2697

en

de staatssecretaris.



Procesverloop

In zaak nr. 202001503/1/V1 (vreemdeling 1)

Bij besluit van 9 januari 2020 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om haar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet in behandeling genomen, omdat Italië verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag en zij aan de autoriteiten van dat land zal worden overgedragen.

Bij uitspraak van 25 februari 2020 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.J.A. Rinkes, advocaat te Arnhem, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de staatssecretaris per brief van 8 oktober 2020 gevraagd naar de uiterste overdrachtsdatum.

De staatssecretaris heeft hier op 22 oktober 2020 op geantwoord.

De vreemdeling heeft daarop in een nader stuk gereageerd.

In zaak nr. 202005113/3/V1 (vreemdeling 2)

Bij besluit van 8 februari 2020 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet in behandeling genomen, omdat Italië verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag en hij aan de autoriteiten van dat land zal worden overgedragen.

Bij uitspraak van 16 september 2020 heeft de rechtbank het door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de staatssecretaris per brief van 8 oktober 2020 gevraagd naar de uiterste overdrachtsdatum.

De staatssecretaris heeft hier op 22 oktober 2020 op geantwoord.

De vreemdeling heeft daarop in een nader stuk gereageerd.

De Afdeling heeft deze zaak ter zitting behandeld op 30 november 2020, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.H.R. de Boer, advocaat te Utrecht, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. F.S. Schoot, zijn verschenen.

Bij uitspraak van 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1124, heeft de Afdeling in onder meer deze zaak¹ een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie en de behandeling van dat hoger beroep geschorst totdat het Hof daarop uitspraak heeft gedaan. Het Hof heeft aan deze prejudiciële vraag zaaknummer C-338/21 toegekend.

In zaak nr. 202102273/1/V1 (vreemdeling 3)

Bij besluit van 16 februari 2021 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet in behandeling genomen, omdat Roemenië verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag en hij aan de autoriteiten van dat land zal worden overgedragen.

Bij uitspraak van 1 april 2021 heeft de rechtbank het door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. D.P.J. Cain, advocaat te Roermond, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

In alle drie de zaken

Bij brief van 1 juni 2021 heeft de Afdeling partijen medegedeeld dat zij voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaken voor te leggen vraag. Aan partijen is de vraag in concept voorgelegd.

Bij brief van 1 juni 2021 heeft de Afdeling de staatssecretaris een nadere vraag gesteld.

Bij brieven van 15 juni 2021, 11 juni 2021, 15 juni 2021 en 14 juni 2021 hebben respectievelijk vreemdeling 1, vreemdeling 2, vreemdeling 3 en de staatssecretaris gereageerd op de concept prejudiciële vraag en heeft de staatssecretaris geantwoord op de aan hem gestelde nadere vraag van de Afdeling.

¹ In die uitspraak aangeduid als zaak nr. 202005113/1/V1.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de artikelen 29, eerste lid, en 27, derde lid, van Verordening 604/2013 (PB 2013, L 180; hierna: de Dublinverordening). Deze artikelen hebben betrekking op de uiterste termijn waarbinnen een vreemdeling kan worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat (hierna: overdrachtstermijn) en op de mogelijkheden om die termijn op te schorten door het instellen van rechtsmiddelen tegen het overdrachtsbesluit. Volgens de huidige jurisprudentie van de Afdeling leidt een door haar voorzieningenrechter op verzoek van de staatssecretaris in hoger beroep toegewezen voorlopige voorziening tot opschorting van de overdrachtstermijn.

De vraag is of de genoemde bepalingen van de Dublinverordening zich tegen dit Nederlandse systeem verzetten.

1.1. Deze verwijzingsuitspraak is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in de punten 2 tot en met 4 een overzicht gegeven van de feiten en het geschil in hoger beroep. Vervolgens volgt in punt 5 het wettelijk kader. In de punten 6 tot en met 8 staat de beoordeling van de Afdeling centraal. In punt 9 volgt de prejudiciële vraag, waarna in punt 10 wordt afgesloten met het verzoek aan het Hof deze vraag te behandelen in samenhang met de reeds aanhangige prejudiciële vraag in zaak nr. C-338/21.

Feiten

2. De vreemdelingen hebben ieder in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend, maar de staatssecretaris heeft in de eerste twee zaken Italië en in de derde zaak Roemenië verantwoordelijk gehouden voor de behandeling van deze verzoeken. Italië heeft het overnameverzoek in zaak nr. 202001503/1/V1 en het terugnameverzoek in zaak nr. 202005113/3/V1 stilzwijgend geaccepteerd. In zaak nr. 202102273/1/V1 heeft Roemenië het terugnameverzoek geaccepteerd. Gelet hierop heeft de staatssecretaris de verzoeken om internationale bescherming niet in behandeling genomen.

2.1. De rechtbanken hebben in verschillende uitspraken de besluiten van de staatssecretaris, om de verzoeken om internationale bescherming niet in behandeling te nemen, vernietigd. Reden voor het vernietigen van de besluiten in twee van deze uitspraken was gelegen in motiveringsgebreken van de staatssecretaris in de besluitvorming. In de uitspraak over vreemdeling 2 oordeelde de rechtbank dat de overdrachtstermijn was verstreken. Hierover is al een prejudiciële vraag gesteld (zie procesverloop). Het gevolg van alle drie de uitspraken is dat de staatssecretaris opnieuw moet beslissen op de verzoeken van de vreemdelingen om internationale bescherming. De staatssecretaris heeft tegen alle drie de uitspraken hoger beroep ingesteld. Tijdens de behandeling in hoger beroep heeft de staatssecretaris de voorzieningenrechter van de Afdeling in alle drie de zaken verzocht bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat hij geen nieuw besluit hoeft te nemen op de aanvraag voordat de Afdeling op het hoger

beroep heeft beslist en dat de overdrachtstermijn op grond van de Dublinverordening wordt opgeschort. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft de gevraagde voorlopige voorziening in alle drie de zaken toegewezen. De Afdeling is er steeds van uitgegaan dat met deze toewijzingen de overdrachtstermijn is opgeschort.

	vr. 1	vr. 2	vr. 3
indiening asielaanvraag	12/07/19	07/10/19	22/11/20
claimakkoord, al dan niet fictief (f)	27/10/19 (f)	20/11/19 (f)	19/01/21
besluit niet in behandeling	09/01/20	08/02/20	16/02/21
verzoek voorlopige voorziening	03/03/20	18/09/20	08/04/21
voorlopige voorziening Afdeling	17/03/20	16/11/20	28/05/21

Het geschil in hoger beroep

3. De staatssecretaris heeft in alle drie de zaken hoger beroep ingesteld om redenen die op zichzelf niet relevant zijn voor de beantwoording van de hier voorgelegde prejudiciële vraag.

4. De vreemdelingen voeren in alle drie de zaken aan dat de artikelen 29, eerste lid, en 27, derde lid, van de Dublinverordening, zich verzetten tegen de opschorting van de overdrachtstermijn, als de voorzieningenrechter van de Afdeling tijdens de behandeling van het hoger beroep van de staatssecretaris een door de staatssecretaris ingediend verzoek om voorlopige voorziening heeft toegewezen. Het woord 'betrokkene' in artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening, duidt er volgens de vreemdelingen namelijk op dat het artikel is geschreven ter bescherming van de belangen van vreemdelingen, en niet van die van de staatssecretaris. De vreemdelingen wijzen er daarnaast op dat de doelstelling van de Dublinverordening om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, die tot uitdrukking komt in punt 5 van de considerans, niet gebaat is bij de mogelijkheid dat de staatssecretaris in hoger beroep de overdrachtstermijn laat opschorten.

Wettelijk kader

Het recht van de Europese Unie

Dublinverordening

5. Punt 5 van de considerans luidt:

"Deze methode moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met de methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen."

Punt 9 van de considerans luidt:

"Gezien de resultaten van de verrichte evaluaties van de uitvoering van de instrumenten uit de eerste fase is het nu tijd om de uitgangspunten van

Verordening (EG) nr. 343/2003 te bevestigen en tegelijkertijd de verbeteringen aan te brengen waarvan de ervaring heeft geleerd dat ze nodig zijn om het Dublinsysteem effectiever te maken en verzoekers uit hoofde van dat systeem beter te beschermen.
[...]"

Punt 19 van de considerans luidt:

"Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen, overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd. Teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking te hebben op de toepassing van deze verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen."

Artikel 18 ("Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat") luidt:

"1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht:

[...]

c. een onderdaan van een derde land of een staatloze die zijn verzoek tijdens de behandeling heeft ingetrokken en die in een andere lidstaat een verzoek heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen;

d. een onderdaan van een derde land of een staatloze wiens verzoek is afgewezen en die een verzoek heeft ingediend in een andere lidstaat of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen.

[...]

Artikel 27 ("Rechtsmiddelen") luidt:

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

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

3. Voor een beroep of een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit bepalen de lidstaten in hun nationale recht dat:

a. het beroep of het bezwaar de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven, of

b. de overdracht automatisch wordt opgeschort en dat dergelijke opschorting verstrijkt na een bepaalde redelijke termijn, binnen welke een rechterlijke instantie na nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het verzoek een beslissing heeft genomen of een beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, of

c. de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. De lidstaten zorgen ervoor dat er een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek wordt gegeven. Beslissingen over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit worden gegeven binnen een redelijke termijn die evenwel een nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het opschortingsverzoek mogelijk maakt. Een beslissing om de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet op te schorten wordt gemotiveerd.
[...]"

Artikel 29 ("Werkwijzen en termijnen") luidt:

"1. De verzoeker of andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft.
[...]"

Nationaal recht

Algemene wet bestuursrecht

Hoofdstuk 8 (Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter)

Titel 8.3 (Voorlopige voorziening en onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak)

Artikel 8:81 luidt:

"1. Indien tegen een besluit bij de bestuursrechter beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter, bezwaar is gemaakt [...], kan de voorzieningenrechter van de bestuursrechter die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.
[...]"

Titel 8.5 (Hoger beroep)

Artikel 8:108 luidt:

"1. Voor zover in deze titel niet anders is bepaald, zijn op het hoger beroep de titels 8.1 tot en met 8.3 van overeenkomstige toepassing [...]"

Beoordeling

6. In alle drie de zaken speelt de vraag of de overdrachtstermijn is verlopen en dus of Nederland de verantwoordelijke lidstaat is geworden om te oordelen over de verzoeken van de vreemdelingen om internationale

bescherming. Bepalend voor het antwoord op die vraag is of de artikelen 29, eerste lid, en 27, derde lid, van de Dublinverordening, zich verzetten tegen het toewijzen in hoger beroep van een verzoek van de staatssecretaris om een voorlopige voorziening die de overdrachtstermijn opschort. De Afdeling geeft hieronder weer waarom zij tot het stellen van een prejudiciële vraag overgaat. In de punten 6 tot en met 8 wordt uiteengezet tot welke conclusies zij zelf vooralsnog komt.

Ingevolge artikel 29, eerste lid, van de Dublinverordening, wordt de verzoeker of andere persoon bedoeld in artikel 18, eerste lid, onder c of d, overgedragen zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening, opschortende werking heeft. Nederland heeft gekozen om uitvoering te geven aan artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening.² Ingevolge die bepaling heeft de betrokkene het recht om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar.

6.1. In het Nederlandse rechtssysteem moet een bestuursorgaan, nadat een besluit door de rechter in eerste aanleg is vernietigd, opnieuw beslissen op de aanvraag die tot dat besluit heeft geleid. Dat moet het bestuursorgaan ook doen als het zelf hoger beroep instelt tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg. Het bestuursorgaan kan de voorzieningenrechter van de rechter in hoger beroep verzoeken te bepalen dat in afwachting van de uitspraak in hoger beroep geen nieuw besluit op de aanvraag behoeft te worden genomen. De voorzieningenrechter in hoger beroep wijst dat verzoek toe onder andere indien hij een redelijke kans aanwezig acht dat de uitspraak van de rechter in eerste aanleg zal worden vernietigd. De voorzieningenrechter in eerste aanleg heeft de bevoegdheid om een voorlopige voorziening te treffen ingevolge artikel 8:81 van de Awb. Op grond van artikel 8:108 van de Awb is deze bepaling van overeenkomstige toepassing op het hoger beroep. Dit geldt voor alle hoger beroepsprocedures in het bestuursrecht en dus ook voor zaken waarin de staatssecretaris een aanvraag van een vreemdeling om hem of haar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen niet in behandeling heeft genomen, omdat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van die aanvraag (de zogenoemde 'Dublinzaken'). Daarnaast kan de voorzieningenrechter in hoger beroep een andere voorziening treffen die hij nodig vindt.

6.2. In Dublinzaken verzoekt de staatssecretaris in veel gevallen de voorzieningenrechter van de Afdeling om te bepalen dat hij in afwachting van de uitspraak in hoger beroep geen nieuw besluit op de asielaanvraag hoeft te nemen. Verder verzoekt de staatssecretaris in veel zaken de voorzieningenrechter van de Afdeling om te bepalen dat de termijn voor

² Zie hierover ook de prejudiciële vraag die de Afdeling bij verwijzingsuitspraak van 26 mei 2021 heeft gesteld in zaken nrs. 201908576/1/V1, 202004917/1/V1 en 202005113/1/V1. Het Hof heeft aan deze prejudiciële vraag zaaknummer C-338/21 toegekend.

overdracht van de vreemdeling aan de verantwoordelijke lidstaat wordt opgeschort tot na de uitspraak van de Afdeling op het hoger beroep. De Afdeling wijst deze verzoeken toe als zij daar, gelet op de inhoudelijke aspecten van de zaak, reden voor ziet.

7. De artikelen 29, eerste lid, en 27, derde lid, van de Dublinverordening, zouden zich kunnen verzetten tegen de praktijk van de Afdeling, waarin een door haar voorzieningenrechter in hoger beroep toegewezen verzoek van de staatssecretaris om een voorlopige voorziening, leidt tot opschorting van de overdrachtstermijn. Hiervoor is van belang dat het woord "betrokkene" in artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening, erop zou kunnen duiden dat het artikel rechtsmiddelen bedoelt te bieden aan vreemdelingen, en niet aan de staatssecretaris. Met de in artikel 18, lid 1, onder c) of d) genoemde verzoeker of andere persoon is immers een onderdaan van een derde land of een staatloze bedoeld en niet de verantwoordelijke lidstaat of vertegenwoordigers daarvan. Daar komt bij dat de in de Dublinverordening genoemde doelstelling, om snel vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming, niet gebaat is bij de vertraging die in die vaststelling optreedt, als de overdrachtstermijn wordt opgeschort tot aan de uitspraak van de Afdeling op het hoger beroep van de staatssecretaris.

8. Er zijn anderzijds ook aanknopingspunten voor het oordeel dat de Dublinverordening zich niet verzet tegen de praktijk van de Afdeling, waarin een door haar voorzieningenrechter toegewezen verzoek van de staatssecretaris om een voorlopige voorziening, leidt tot opschorting van de overdrachtstermijn. De redenering die pleit voor dit oordeel, wordt hieronder weergegeven.

8.1. Uit de punten 25 en 26 van het arrest van het Hof van Justitie van 26 december 2018, X.Y., ECLI:EU:C:2018:775, kan worden afgeleid dat, als een richtlijn alleen voorziet in de verplichting te zorgen voor een daadwerkelijk rechtsmiddel in eerste aanleg, die verplichting niet in de weg staat aan het voorzien in een procedure in tweede aanleg ofwel hoger beroep. Evenmin volgt uit die verplichting dat aan die procedure in hoger beroep noodzakelijkerwijs een bepaalde invulling moet worden gegeven, tenzij de bewoordingen, opzet of doelstelling van de betreffende richtlijn tot een andere conclusie leiden. Het ligt voor de hand dat deze uitleg eveneens geldt voor de Dublinverordening, die immers ook lijkt uit te gaan van een systeem van rechtsbescherming enkel in eerste aanleg. De mogelijkheid van hoger beroep wordt daarin immers niet besproken.

De tekst van de Dublinverordening en de rechtspraak van het Hof geven echter geen uitsluitel over de vraag of het aanwenden van een rechtsmiddel bij een hogere rechterlijke instantie kan leiden tot opschorting van de overdrachtstermijn.

8.2. Blijkens de totstandkomingsstukken van de Dublinverordening, punten 5 en 9 van de considerans daarvan en punten 37 en 64 van de conclusie van de advocaat-generaal E. Sharpston voor de zaak [REDACTED] van 17 maart 2016, ECLI:EU:C:2016:186, beoogt de Dublinverordening een methode vast te leggen met als doel de snelle vaststelling van de

verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een verzoeker bij één van de lidstaten is ingediend, om zo de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen alsmede de doelstelling om dergelijke verzoeken snel te behandelen, niet te ondermijnen. De Dublinverordening beoogt de behandeling van asielverzoeken te stroomlijnen, meer rechtszekerheid te bieden bij de bepaling van de staat die verantwoordelijk is om het asielverzoek te behandelen en daarmee "forumshoppen" te voorkomen (zie punt 79 van het arrest van 21 december 2011, N.S., ECLI:EU:C:2011:865, punt 19 van de considerans van de Dublinverordening en punt 57 van het arrest [REDACTED]).

8.3. De Dublinverordening lijkt zich er niet tegen te verzetten dat een vreemdeling ook in hoger beroep een rechterlijke instantie (te weten: de voorzieningenrechter van de Afdeling) kan verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van zijn hoger beroep. Weliswaar is één van de doelstellingen van de Dublinverordening een snelle vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat, maar uit de punten 9 en 19 van de considerans bij de Dublinverordening kan worden afgeleid dat een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat moet worden gewaarborgd. Het staat een vreemdeling vrij te kiezen voor extra rechtsbescherming boven een snelle vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat. De in artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, gebruikte bewoordingen "in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar" lijken dan ook niet in de weg te staan aan opschorting van de overdrachtstermijn in hoger beroep, als de voorzieningenrechter van de Afdeling op verzoek van de vreemdeling een daartoe strekkende voorlopige voorziening toewijst. Een andere uitleg zou kunnen leiden tot twee situaties die de Afdeling ongewenst voorkomen. Ofwel een vreemdeling kan hangende het hoger beroep worden overgedragen en zou, indien het hoger beroep gegrond is, moeten worden teruggeleid naar Nederland. Indien een vreemdeling niet kan worden overgedragen zou de overdrachtstermijn in hoger beroep kunnen verstrijken zodat de asielaanvraag, ook als die vreemdeling in hoger beroep ongelijk krijgt, in Nederland moet worden behandeld.

8.4. Hierop voortbouwend acht de Afdeling zeer goed voorstelbaar dat ook de staatssecretaris in hoger beroep kan verzoeken om bij voorlopige voorziening de overdrachtstermijn op te schorten. Als een vreemdeling een recht heeft op een doeltreffende voorziening in hoger beroep, vloeit hier volgens de Afdeling uit voort dat een dergelijke voorziening ook aan de staatssecretaris toekomt. Als een door de voorzieningenrechter van de Afdeling toegewezen voorlopige voorziening op verzoek van de staatssecretaris niet zou leiden tot opschorting van de overdrachtstermijn, dreigt het instellen van hoger beroep in Dublinzaken voor de staatssecretaris namelijk zinledig te worden. De staatssecretaris heeft immers alleen belang bij de behandeling van zijn hoger beroep zolang de overdrachtstermijn nog niet is verlopen en de staatssecretaris, bij gegrondverklaring van zijn hoger beroep, de vreemdeling alsnog kan overdragen aan de verantwoordelijke lidstaat. De praktijk wijst uit dat het hoger beroep niet in alle gevallen binnen zes maanden kan worden afgehandeld. Bovendien heeft de staatssecretaris

na de afhandeling van het hoger beroep nog tijd nodig om de feitelijke overdracht voor te bereiden.

8.5. In dit verband is relevant dat de Dublinverordening geen termijn stelt voor de tijd die is gemoeid met de uitoefening van het recht om een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen. Uit de punten 69 en 70 van het arrest van 13 november 2018, X.X., ECLI:EU:C:2018:900, volgt weliswaar dat de Uniewetgever een reeks dwingende termijnen heeft gesteld voor de terugname- en overnameprocedures. Daaruit blijkt dat de Uniewetgever van belang acht dat snel wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Dat neemt niet weg dat een voorziening in rechte pas doeltreffend is, als de rechterlijke instantie daar de tijd voor kan nemen die in voorkomend geval redelijk is (vergelijk de punten 32 tot en met 36 van het arrest van 19 maart 2020, PG, ECLI:EU:C:2020:216). Daarom lijkt het in zaken als hier aan de orde, anders dan de vreemdelingen betogen, niet onredelijk dat de overdrachtstermijn wordt geschorst voor een periode die uiteindelijk langer kan blijken te zijn dan de in artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening genoemde maximale termijn van 18 maanden die geldt voor de situatie dat de betrokkene onderduikt.

8.6. Ten slotte stelt de Afdeling vast dat de in artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, gebruikte uitdrukking "de betrokkene" te verklaren is, gelet op wat is overwogen in punt 8.1. Uitgaande van een systeem dat alleen rechtsbescherming in eerste aanleg kent, hoeft in dat onderdeel van het artikel niets te worden opgenomen over een rechtsmiddel voor de bevoegde autoriteit van de lidstaat, omdat in een dergelijk systeem die bevoegde autoriteit geen rechtsmiddel instelt tegen zijn eigen besluit. Nu Nederland een systeem van rechtsbescherming kent waarin ook hoger beroep mogelijk is, is het naar voorlopig oordeel van de Afdeling goed voorstelbaar dat het bepaalde in artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, in hoger beroep analoog kan worden toegepast op de staatssecretaris.

8.7. Tot op heden hebben andere lidstaten zich niet op het standpunt gesteld dat de overdrachtstermijn is verlopen in zaken waarin op verzoek van de staatssecretaris een voorlopige voorziening is getroffen in samenhang met door hem ingesteld hoger beroep. Dit volgt uit het antwoord van de staatssecretaris op de nadere vraag van de Afdeling hierover. Hierin heeft de staatssecretaris gemeld dat het niet is voorgekomen dat lidstaten de terugname of overname van een vreemdeling weigeren wanneer de overdrachtstermijn feitelijk voorbij is, maar is opgeschort vanwege een toegewezen voorlopige voorziening hangende het hoger beroep van de staatssecretaris. Terug- of overname wordt uitsluitend geweigerd, als de staatssecretaris abusievelijk heeft nagelaten een lidstaat tijdig in kennis te stellen van de opschortende werking via de specifieke brief als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.

Prejudiciële vraag

9. In het licht van het voorgaande, ziet de Afdeling aanleiding het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de

volgende vraag:

Moeten de artikelen 27, derde lid, 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) aldus worden uitgelegd, dat zij zich er niet tegen verzetten dat, als het rechtssysteem van de lidstaat voor zaken als hier aan de orde een tweede aanleg kent, de hoger beroepsrechter, tijdens de behandeling van de zaak, op verzoek van de bevoegde autoriteit van de lidstaat een voorlopige voorziening treft die leidt tot opschorting van de overdrachtstermijn?

10. De Afdeling verzoekt het Hof van Justitie deze prejudiciële vraag gevoegd te behandelen met de bij haar aanhangige zaak nr. C-338/21. Deze zaak betreft de door de Afdeling bij uitspraak van 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1124, gestelde prejudiciële vraag in zaken nrs. 201908576/1/V1, 202004917/1/V1 en 202005113/1/V1. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft in alle drie die zaken namelijk een verzoek om een voorlopige voorziening van de staatssecretaris ingewilligd. Of daarmee de overdrachtstermijn in die zaken is opgeschort, hangt dus af van het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag in deze uitspraak. Een tweede reden om de beide prejudiciële vragen gezamenlijk te behandelen is dat zaak nr. 202005113/3/V1 onderwerp van geschil is in beide verwijzingsuitspraken.

11. De behandeling van de hoger beroepen in zaken nrs. 202001503/1/V1, 202005113/3/V1 en 202102273/1/V1 zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag:

Moeten de artikelen 27, derde lid, 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) aldus worden uitgelegd, dat zij zich er niet tegen verzetten dat, als het rechtssysteem van de lidstaat voor zaken als hier aan de orde een tweede aanleg kent, de hogerberoepsrechter, tijdens de behandeling van de zaak, op verzoek van de bevoegde autoriteit van de lidstaat een voorlopige voorziening treft die leidt tot opschorting van de overdrachtstermijn?

- II. schorst de behandeling van de hoger beroepen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. van Goeverden-Clarenbeek, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

w.g. Van Goeverden-Clarenbeek
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 september 2021

488-938

Verzonden op: 1 september 2021