



Datum van inontvangstneming : 11/12/2025

Zaak C-706/25 [Comeri]ⁱ

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

6 november 2025

Verwijzende rechter:

Corte di Appello di Roma (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 november 2025

Verzoekende partij:

Questura di Roma

Verwerende partij:

SG

[OMISSIS]

DE CORTE DI APPELLO DI ROMA (rechter in tweede aanleg Rome, Italië)

[OMISSIS]

[OMISSIS] *[procedure]*

na kennis te hebben genomen van het verzoek om bekrachtiging van de bewaring van de in Marokko [geboren] asielzoeker **SG**, zoals gelast door de immigratiedienst van de Questura di Roma (met de openbare orde belaste provinciale dienst Rome, Italië), gebieden Shengjin en Gjader;

[OMISSIS] waaruit het volgende blijkt:

SG, een Marokkaans onderdaan, is op 22 november 2024 het Italiaanse grondgebied binnengekomen, en de prefect van Imperia heeft op 20 september 2025 een verwijderingsbevel tegen hem uitgevaardigd dat hem op 21 september 2025 is betekend;

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

hij kon niet onmiddellijk naar de grens worden teruggeleid, omdat er eerst een geldig uitzettingsdocument moest worden verkregen;

op 21 september 2025 is daarom, met het oog op de uitvoering van de verwijdering, zijn bewaring in het uitzetcentrum Turijn Brunelleschi gelast overeenkomstig artikel 14 [van decreto legislativo 25 luglio 1998, no. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (wetsbesluit nr. 286/98 van 25 juli 1998 houdende de geconsolideerde regeling inzake immigratie en de status van vreemdelingen; hierna: „T.U.I.” of „d.lgs. 286/98”)];

deze bewaring is op 24 september 2025 tijdig bekrachtigd door de Giudice di Pace di Torino (vrederechter Turijn, Italië);

vervolgens is SG op 24 oktober 2025 overgebracht naar het uitzetcentrum van Gjader, in Albanië;

op 3 november 2025 heeft de in bewaring gehouden persoon vanuit het centrum van Gjader, in Albanië een verzoek om internationale bescherming ingediend;

op diezelfde datum heeft de Questore di Roma (hoofd van de politie Rome, Italië) een besluit uitgevaardigd waarin overeenkomstig artikel 6, leden 2 en 3, van decreto legislativo 18 agosto 2015, n 142 (wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015; hierna: „d.lgs. 142/2015”) zijn bewaring in het centrum van Gjader is gelast, omdat hij van mening was dat het verzoek om internationale bescherming een voorwendsel was, dat, gezien het tijdstip en de plaats van indiening, uitsluitend tot doel had de uitvoering van de verwijdering te vertragen of te verhinderen, alsook dat GS gevaarlijk was in het licht van de talrijke veroordelingen voor verschillende misdrijven (waaronder definitieve);

[OMISSIS] *[procedure]*

heden heeft bij de verwijzende rechter een hoorzitting plaatsgevonden ter bekrachtiging van de bewaring;

[OMISSIS]

alle wettelijke termijnen zijn daarbij in acht genomen;

waarbij tegelijkertijd het volgende wordt opgemerkt:

deze procedure heeft betrekking op het verzoek om bekrachtiging van de bewaring van **SG**, zoals bevolen door de Questura di Roma overeenkomstig artikel 6, leden 2 en 3, van d.lgs. 142/2015, zoals gewijzigd bij decreto legge 37/2025 (voorlopig wetsbesluit nr. 37/2025), met wijzigingen omgezet bij legge di conversione 75/2025 (omzettingwet nr. 75/2025), in het uitzetcentrum [OMISSIS] van Gjader, nadat de in bewaring gehouden persoon in dat centrum te

kennen had gegeven dat hij een verzoek om internationale bescherming wilde indienen;

de in bewaring gehouden persoon bevond zich ten tijde van de indiening van het verzoek om internationale bescherming in het uitzetcentrum van Gjader, aangezien zijn overbrenging naar Albanië was gelast overeenkomstig artikel 14, lid 5, T.U.I., uit hoofde waarvan de vreemdeling desondanks te allen tijde naar een ander centrum kan worden overgebracht [OMISSIS]; die overbrenging heeft geen gevolgen voor de titel van de bewaring, die niet opnieuw hoeft te worden bekrachtigd, en overeenkomstig artikel 3 van de legge 21 febbraio 2024, n. 14, recante norme relative alla ratifica e alla esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria (wet nr. 14 van 21 februari 2024 houdende bepalingen betreffende de ratificatie en uitvoering van het protocol tussen de regering van de Italiaanse Republiek en de raad van ministers van de Republiek Albanië ter versterking van de samenwerking op migratiegebied; hierna: „wet nr. 14/24”), waarin is bepaald dat in de in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol bedoelde zones personen mogen worden gebracht 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, alsook personen tegen wie een bewaringsbevel is bekrachtigd of verlengd overeenkomstig artikel 14 [T.U.I.] [OMISSIS];

voorts bepaalt artikel 6, lid 3, van d.lgs. 142/2015 dat een naar de in bijlage 1, onder B), bij het protocol bedoelde voorziening overgebrachte vreemdeling daar blijft wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het verzoek om internationale bescherming aldaar is ingediend met als enig doel de uitvoering van de teruggedrijving of de verwijdering te vertragen of te voorkomen;

de bewaring van de betrokken asielzoeker stoelt dus op de veronderstelling dat het verzoek een voorwendsel is en dat de asielzoeker gevaarlijk is;

de omstandigheid dat het verzoek een instrumenteel karakter heeft, wordt geacht zich daadwerkelijk voor te doen, ook na de hoorzitting van vandaag met de asielzoeker, aangezien: er onvoldoende gedetailleerde gegevens zijn aangevoerd om te kunnen concluderen dat de zogenoemde uitgebreide bescherming kan worden toegekend; ook de zogenoemde speciale bescherming lijkt niet te kunnen worden toegekend, aangezien de in bewaring gehouden persoon ondanks zijn lange eerdere verblijf op geen enkele wijze geïntegreerd is in het grondgebied, geen familie in Italië heeft en zelfs verklaart een vrouw en een minderjarig kind in Marokko te hebben, geen baan of woning heeft en geruime tijd in de gevangenis heeft doorgebracht, laatstelijk van 22 november 2024 tot en met 21 september 2025, waarbij zijn verzoek om vervroegde vrijlating door de Magistrato di Sorveglianza (toezichthoudende magistraat) is afgewezen; op dit moment ontbreken dus de voorwaarden om de gegrondheid van zijn verzoek om

internationale bescherming te kunnen vaststellen, onverminderd elke beoordeling ten gronde;

zoals reeds in de inleiding is uiteengezet, zijn de wettelijke termijnen voor het verzoek om bekrachtiging van de bewaring in acht genomen;

er zijn geen aanwijzingen die erop duiden dat de onderliggende handelingen onwettig zijn, dat de in bewaring gehouden persoon zich in een kwetsbare positie bevindt en, in het algemeen, dat er sprake is van elementen die bewaring in de weg staan;

in het onderhavige geval is dus voldaan aan de voorwaarden om de bewaring overeenkomstig alle bovengenoemde bepalingen te bekrachtigen;

de bewaring van de betreffende asielzoeker is echter in Albanië gelast en de verwijzende rechter betwijfelt of Italië bevoegd was om het zogenoemde protocol Italië-Albanië vast te stellen, rekening houdend met artikel 4, lid 3, VEU, artikel 3, lid 2, VWEU, en artikel 216, lid 1, VWEU, op grond waarvan de Unie exclusief bevoegd is internationale overeenkomsten te sluiten wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen;

in elk geval wordt betwijfeld of bepaalde bepalingen van het protocol verenigbaar zijn met het recht van de Europese Unie;

indien het Hof deze twijfels gegrond acht, kan de [OMISSIS] gelaste bewaring op grond van het zogenoemde protocol Italië-Albanië niet worden bekrachtigd;

geeft de navolgende

BESLISSING

[OMISSIS]

1. Toepasselijke bepalingen

1.1. Unierecht

1.1.1

Artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.

1.1.2

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

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

1.1.3

Artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie

[...]

3. Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

1.1.4

Artikel 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

[...]

2. De Unie is [...] exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.

1.1.5

Artikel 67 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

[...]

2. De Unie zorgt ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en zij ontwikkelt 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. [...]

1.1.6

Artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen.

2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat omvat:

- a) een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt;
- b) een uniforme subsidiaire-beschermingsstatus voor onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de Europese Unie, internationale bescherming behoeven;
- c) een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom; d) gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming;
- e) criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming;
- f) normen betreffende de voorwaarden inzake de opvang van asielzoekers of van aanvragers van subsidiaire bescherming;
- g) partnerschap en samenwerking met derde landen om de stromen van asielzoekers of aanvragers van subsidiaire of tijdelijke bescherming te beheersen.

3. Indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen, kan de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken

lidstaat of lidstaten vaststellen. De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement.

1.1.7

Artikel 216 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. De Unie kan een overeenkomst met één of meer derde landen of internationale organisaties sluiten wanneer de Verdragen daarin voorzien of wanneer het sluiten van een overeenkomst ofwel nodig is om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, of wanneer daarin bij een juridisch bindende handeling van de Unie is voorzien of wanneer zulks gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.

[...]

1.1.8

Artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen

- a) over de uitlegging van de Verdragen,
- b) over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties,

van de Unie. [...]

1.1.9

Artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens

1. Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

[...]

- f) in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.

[...]

4. Eenieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is.

1.1.10

Artikelen 26, 43 en 46 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 26

Bewaring

1. De lidstaten mogen een persoon niet in bewaring houden uitsluitend omdat hij een verzoeker is. De gronden voor en de voorwaarden met betrekking tot bewaring en de waarborgen voor in bewaring gehouden verzoekers, zijn in overeenstemming met richtlijn 2013/33/EU.

2. Indien een verzoeker in bewaring wordt gehouden, zorgen de lidstaten ervoor dat snelle toetsing door een rechterlijke instantie mogelijk is overeenkomstig richtlijn 2013/33/EU.

Artikel 43

Grensprocedures

1. De lidstaten kunnen procedures invoeren om, overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II, aan de grens of in transitzones van de lidstaten een beslissing te nemen over:

- a) de ontvankelijkheid van een verzoek krachtens artikel 33 dat aldaar wordt gedaan, en/of
- b) de inhoud van een verzoek in een procedure krachtens artikel 31, lid 8.

[...]

3. Wanneer het door de aankomst van grote aantallen onderdanen van derde landen of staatlozen die aan de grens of in een transitzone verzoeken om internationale bescherming indienen, in de praktijk onmogelijk is om aldaar de bepalingen van lid 1 toe te passen, kunnen deze procedures ook worden toegepast indien en zolang de onderdanen van derde landen of staatlozen op normale wijze worden ondergebracht op plaatsen nabij de grens of de transitzone.

Artikel 46

Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat [...]

[...]

4. De lidstaten stellen redelijke termijnen en andere vereiste voorschriften vast opdat de verzoeker zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens lid 1 kan uitoefenen. De termijnen maken het uitoefenen van dit recht niet onmogelijk of uiterst moeilijk.

[...]

1.1.11

Artikelen 8, 9, 10, 17 en 19 en overweging 15 van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming

Overweging 15

De bewaring van verzoekers moet worden toegepast in overeenstemming met het onderliggende beginsel dat personen niet in bewaring mogen worden gehouden om de enkele reden dat zij internationale bescherming zoeken, met name overeenkomstig de internationale wettelijke verplichtingen van de lidstaten en overeenkomstig artikel 31 van het Verdrag van Genève. Verzoekers mogen alleen in bewaring worden genomen onder de in deze richtlijn vastgestelde, zeer duidelijk omschreven uitzonderlijke voorwaarden en alleen indien dit beantwoordt aan de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid, zowel wat de wijze als wat het doel van de bewaring betreft. Verzoekers die in bewaring worden gehouden, dienen daadwerkelijk de noodzakelijke procedurele waarborgen te kunnen genieten, zoals een beroep voor een nationale rechterlijke instantie.

Artikel 8

Bewaring

1. De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming.

2. In de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen de lidstaten een verzoeker in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

[...]

4. De lidstaten zorgen ervoor dat in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring, zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven.

[...]

Artikel 9

Waarborgen voor verzoekers in bewaring

[...]

2. Bewaring wordt schriftelijk bevolen door rechterlijke of administratieve instanties. In het bevel tot bewaring worden de feitelijke en juridische gronden vermeld waarop het gebaseerd is.

3. Wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, zorgen de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker voor dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst. [...]

Artikel 10

Voorwaarden met betrekking tot bewaring

[...]

4. De lidstaten zorgen ervoor dat familieleden, juridisch adviseurs of raadslieden en vertegenwoordigers van relevante, door de betrokken lidstaat erkende niet-gouvernementele organisaties contact kunnen onderhouden met verzoekers en hen kunnen bezoeken in omstandigheden waarin de privacy wordt geëerbiedigd. De toegang tot de bewaringsaccommodatie mag alleen worden beperkt indien dit volgens het nationale recht objectief noodzakelijk is voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van de bewaringsaccommodatie, mits de toegang hierdoor niet ernstig wordt belemmerd of onmogelijk wordt gemaakt.

[...]

Artikel 17

Algemene bepalingen betreffende de materiële opvang en gezondheidszorg

[...]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt. De lidstaten zien erop toe dat

die levensstandaard ook gehandhaafd blijft in het specifieke geval van kwetsbare personen als bedoeld in

artikel 21, alsmede in het geval van personen in bewaring.

3. De lidstaten kunnen de toekenning van alle of bepaalde materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de verzoekers niet beschikken over de nodige middelen voor een levensstandaard die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren, noch over de nodige bestaansmiddelen.

[...]

Artikel 19

Gezondheidszorg

1. De lidstaten dragen er zorg voor dat verzoekers de nodige medische zorg ontvangen, die ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat.

2. De lidstaten verstrekken de noodzakelijke medische of andere zorg aan verzoekers met bijzondere opvangbehoeften, inclusief, indien nodig, passende geestelijke gezondheidszorg.

1.1.12

Artikelen 10, 11 en 12 van richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming

Artikel 10

Bewaring

1. De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat die persoon een verzoeker is of op basis van de nationaliteit van die verzoeker. De bewaring mag enkel worden gebaseerd op een of meer van de in lid 4 uiteengezette bewaringsredenen. De bewaring mag niet bestraffend van aard zijn.

2. In de gevallen waarin zulks noodzakelijk blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen de lidstaten een verzoeker in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

[...]

Artikel 11

Waarborgen voor verzoekers in bewaring

[...]

2. Bewaring van verzoekers wordt schriftelijk bevolen door rechterlijke of administratieve instanties. In het bewaringsbevel worden de feitelijke en juridische gronden vermeld waarop het gebaseerd is, alsook waarom minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

3. Wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, zorgen de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker, of beide, voor dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst.

[...]

5. [...]

Indien de toetsing ertoe leidt dat de bewaring als onrechtmatig wordt beoordeeld, wordt de betrokken verzoeker onmiddellijk vrijgelaten.

Artikel 12

Voorwaarden met betrekking tot bewaring

[...]

4. De lidstaten zorgen ervoor dat gezinsleden, juridisch adviseurs of raadslieden en vertegenwoordigers van relevante, door de betrokken lidstaat erkende niet-gouvernementele organisaties contact kunnen onderhouden met verzoekers en hen kunnen bezoeken in omstandigheden waarin de privacy wordt geëerbiedigd. De toegang tot de bewaringsaccommodatie mag alleen worden beperkt indien dit volgens het nationale recht objectief noodzakelijk is voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van de bewaringsaccommodatie, mits de toegang hierdoor niet ernstig wordt belemmerd of onmogelijk wordt gemaakt.

[...]

1.1.13

Artikel 54 van 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 en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU

1. Tijdens de behandeling van verzoeken waarop een grensprocedure wordt toegepast, verplicht een lidstaat op grond van artikel 9 van richtlijn (EU) 2024/1346 en onverminderd artikel 10 van die richtlijn, verzoekers om, in de regel, aan of in de nabijheid van de buitengrens of in transitzones of op andere

aangewezen locaties binnen zijn grondgebied te verblijven, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de specifieke geografische omstandigheden van die lidstaat.

[...]

1.2 Nationaal recht

1.2.1

Artikelen 10 en 13 van de Italiaanse grondwet

Artikel 10

Een vreemdeling die in zijn eigen land wordt verhinderd de door de Italiaanse grondwet gewaarborgde democratische vrijheden daadwerkelijk uit te oefenen, heeft recht op asiel op het grondgebied van de Republiek onder de bij wet bepaalde voorwaarden.

Artikel 13

De persoonlijke vrijheid is onschendbaar.

Geen enkele vorm van detentie, inspectie of lichamelijk onderzoek, noch enige andere beperking van de persoonlijke vrijheid is toegestaan, tenzij op grond van een met redenen omklede beslissing van een rechterlijke instantie en uitsluitend in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet. [...]

1.2.2

Artikel 6 van d.lgs. 142/2015

Bewaring

1. Een verzoeker mag niet in bewaring worden gesteld met als enig doel zijn verzoek te onderzoeken.

[...]

3. Behalve in de in lid 2 bedoelde gevallen blijft een verzoeker die zich in een centrum als bedoeld in artikel 14 [T.U.I.] bevindt, in afwachting van de uitvoering van een teruggedrijvings- of verwijderingsbevel overeenkomstig de artikelen 10, 13 en 14 van dat wetsbesluit, in het centrum wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het verzoek is ingediend met als enig doel de uitvoering van de teruggedrijving of de verwijdering te vertragen of te voorkomen. De eerste volzin is ook van toepassing wanneer het centrum gelegen is in een grens- of transitzone is in de zin van artikel 28-bis, lid 4, van decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008; hierna: „d.lgs. 25/2008”).

[...]

5. De bewaring of de verlenging daarvan wordt schriftelijk bevolen door de questore. Dit bevel wordt met redenen omkleed en vermeldt dat de verzoeker het recht heeft om persoonlijk of via een raadsman opmerkingen of argumenten in te dienen. Het bevel wordt onverwijld en in ieder geval binnen 48 uur na vaststelling ervan toegezonden aan de corte d'appello [OMISSIS]. [...]

1.2.3

Protocol tussen de regering van de Italiaanse Republiek en de raad van ministers van de Republiek Albanië ter versterking van de samenwerking op migratiegebied, gedaan te Rome op 6 november 2023

Artikel 1

1. In het kader van dit protocol wordt onder de volgende termen verstaan:

[...] c) „gebieden”: onroerende goederen die eigendom zijn van de staat, zoals vermeld in bijlage 1 bij dit protocol; [...]

Artikel 3

1. Albanië erkent het recht van Italië om de gebieden te gebruiken volgens de in dit protocol vastgestelde criteria. [...]

Artikel 4

1. Italië kan in de gebieden de in bijlage 1 genoemde voorzieningen bouwen. De partijen komen overeen dat krachtens dit protocol gelijktijdig in totaal niet meer dan 3 000 (drieduizend) migranten op het grondgebied van Albanië aanwezig mogen zijn.

2. De in lid 1 bedoelde voorzieningen worden beheerd door de bevoegde Italiaanse autoriteiten overeenkomstig de desbetreffende Italiaanse en Europese regelgeving. Geschillen die kunnen ontstaan tussen de Italiaanse autoriteiten en de in deze voorzieningen opgevangen migranten vallen uitsluitend onder de Italiaanse jurisdictie.

3. De bevoegde Albanese autoriteiten staan de toegang tot en het verblijf van de in de in lid 1 bedoelde voorzieningen ondergebrachte migranten op Albaan grondgebied toe, doch uitsluitend met het oog op de uitvoering van de grens- of terugkeerprocedures waarin de Italiaanse en Europese regelgeving voorzien, zolang als daarvoor strikt noodzakelijk is. Indien het recht op verblijf in de voorzieningen om welke reden dan ook vervalt, verwijdt Italië de migranten onmiddellijk van het Albanese grondgebied. De bevoegde Italiaanse autoriteiten staan in voor de overbrenging van en naar deze voorzieningen.

4. De binnenkomst van de migranten in de territoriale wateren en op het grondgebied van de Republiek Albanië vindt uitsluitend plaats met middelen van de bevoegde Italiaanse autoriteiten. Bij aankomst op Albanees grondgebied vervullen de bevoegde autoriteiten van elk van de partijen afzonderlijk de formaliteiten uit hoofde van hun respectieve nationale wetgeving, met inachtneming van dit protocol.

[...]

8. Indien er sprake is van gezondheidsbehoeften waaraan de Italiaanse autoriteiten niet kunnen voldoen in de in lid 1 bedoelde voorzieningen, zorgen de Albanese autoriteiten er samen met de voor die voorzieningen verantwoordelijke Italiaanse autoriteiten voor dat de aldaar in bewaring gehouden migranten de noodzakelijke en onuitstelbare medische zorg ontvangen.

[...]

Artikel 9

Het verblijf van de migranten op het grondgebied van de Republiek Albanië ter uitvoering van het protocol mag niet langer duren dan de bij de geldende Italiaanse wetgeving toegestane maximumduur van de inbewaringstelling. Na afloop van de overeenkomstig de Italiaanse wetgeving uitgevoerde procedures verwijderen de Italiaanse autoriteiten de migranten van het Albanese grondgebied. De kosten van deze procedures worden volledig gedragen door Italië, overeenkomstig de bepalingen van dit protocol.

1.2.4

La Legge 21 febbraio 2024, n. 14 – Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno (wet nr. 14 van 21 februari 2024 – Ratificatie en uitvoering van het protocol tussen de regering van de Italiaanse Republiek en de raad van ministers van de Republiek Albanië ter versterking van de samenwerking op migratiegebied, gedaan te Rome op 6 november 2023, alsook de regels inzake coördinatie met het nationale recht), zoals gewijzigd bij d.l. 28 marzo 2025, n. 37 (voorlopig wetsbesluit nr. 37 van 28 maart 2025), omgezet met wijzigingen bij l. 23 maggio 2025, n. 75 (wet nr. 75 van 23 mei 2025)

Artikel 3 – Coördinatiebepalingen

[...]

2. In de in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol bedoelde zones mogen personen worden gebracht 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, alsook personen tegen wie een bewaringsbevel is bekrachtigd of verlengd overeenkomstig artikel 14 T.U.I.

3. Voor de uitvoering van het protocol worden de in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol bedoelde zones gelijkgesteld met de grens- of transitzones die zijn omschreven in het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken dat is vastgesteld op grond van artikel 28-bis, lid 4, van d.lgs. 25/2008.

4. De in bijlage 1, onder A) en B), bij het protocol genoemde voorzieningen worden gelijkgesteld met de voorzieningen bedoeld in artikel 10-ter, lid 1, T.U.I. De in bijlage 1, onder B), bij het protocol genoemde terugkeervoorziening wordt gelijkgesteld met de centra bedoeld in artikel 14, lid 1, T.U.I. De overbrenging vanuit de voorzieningen bedoeld in artikel 14, lid 1, T.U.I., naar de in bijlage 1, onder B), bij het protocol bedoelde voorziening doet geen afbreuk aan de grond voor de bewaring overeenkomstig dat artikel 14, noch heeft zij gevolgen voor de administratieve procedure waaraan de vreemdeling is onderworpen. Een vreemdeling die is overgebracht naar de in bijlage 1, onder B), bij het protocol bedoelde voorziening blijft daar overeenkomstig artikel 6, lid 3, van d.lgs 142/2015, wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het verzoek om internationale bescherming aldaar is ingediend met als enig doel de uitvoering van de teruggedrijving of de verwijdering te vertragen of te voorkomen.

[...]

Artikel 4 – Bevoegdheid en toepasselijk recht

1. De geconsolideerde tekst van d.lgs. 286/1998, decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (wetsbesluit nr. 251 van 19 november 2007; hierna: „d.lgs. 251/2007”), d.lgs. 25/2008 en d.lgs. 142/2015 en de Italiaanse en Europese regelgeving betreffende de voorwaarden en procedures voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen op het nationale grondgebied zijn van overeenkomstige toepassing op de in artikel 1, lid 1, onder d), van het protocol bedoelde migranten.

[...]

2. Gronden voor de prejudiciële verwijzing

2.1 Op 6 november 2023 is het zogenoemde protocol Italië-Albanië ondertekend, een internationale overeenkomst waarbij Albanië (een derde land buiten de Europese Unie) zich ertoe verbindt Italië toe te staan de in artikel 1, onder c), genoemde gebieden op Albanese grondgebied, die nader worden omschreven in bijlage 1 bij dat protocol, te gebruiken voor de bouw van voorzieningen voor het beheer van de Italiaanse migratiestromen, waar Italië rechtsmacht zal hebben. Op grond van de bepalingen van het betrokken

internationale verdrag en de bijbehorende ratificatiewet beheert Italië zijn inkomende en uitgaande migratiestromen voor een deel door 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, alsook personen tegen wie een bewaringsbevel is bekrachtigd of verlengd overeenkomstig artikel 14 [T.U.I.], naar deze gebieden over te brengen, die worden gelijkgesteld met de grens- of transitzones die zijn omschreven in het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken [OMISSIS].

2.2 De betrokken in bewaring gehouden persoon valt onder de tweede categorie, aangezien hij een onderdaan van een derde land is die reeds in een Italiaans uitzetcentrum in bewaring was genomen toen hij werd overgebracht naar de in het protocol bedoelde gebieden in Albanië. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van het protocol verblijven migranten daar uitsluitend met het oog op de uitvoering van de grensprocedures in het kader van de behandeling van asiel- of terugkeerverzoeken waarin de Italiaanse en Europese regelgeving voorzien, zolang als daarvoor strikt noodzakelijk is. In het onderhavige geval is de in bewaring gehouden persoon overgebracht omdat hij na een verwijderingsbevel moest worden teruggezonden; vanuit Albanië heeft hij evenwel een verzoek om internationale bescherming ingediend bij Italië, zodat hij asielzoeker is geworden.

2.3 Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van wet nr. 14/24 (tot ratificatie van het protocol) zijn, op migranten die kunnen worden binnengebracht in of overgebracht naar Albanië, de geconsolideerde tekst van d.lgs. 286/1998, d.lgs. 251/2007, d.lgs. 25/2008 en d.lgs. 142/15, en de Italiaanse en Europese regelgeving betreffende de voorwaarden en procedures voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen op het nationale grondgebied van toepassing. Overeenkomstig deze regelgeving is de betrokken asielzoeker in bewaring gesteld in Gjader en nu wordt de verwijzende rechter verzocht het bevel te bekrachtigen op grond waarvan hij daar als in bewaring gehouden asielzoeker moet verblijven totdat zijn asielverzoek is afgehandeld.

2.4 Het internationale verdrag tussen Italië en Albanië betreft onderwerpen (grenscontroles, asielrecht en immigratie) die aan de orde komen in deel III, titel V, VWEU. In het bijzonder heeft de Unie overeenkomstig artikel 67, lid 2, en artikel 78 VWEU een gemeenschappelijk beleid inzake asiel en bescherming ontwikkeld door een gemeenschappelijk asielstelsel in te voeren dat onder meer procedures omvat voor de toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming, criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming en normen betreffende de voorwaarden inzake de opvang van asielzoekers of van aanvragers van subsidiaire bescherming. Momenteel zijn deze normen opgenomen in het [gemeenschappelijk Europees] asielstelsel (CEAS, Common European Asylum System), dat, uitgaande van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het bijbehorende protocol van 1967, gemeenschappelijke

regels inzake internationale bescherming vaststelt met het oog op de harmonisatie van de uitlegging en toepassing van de asielwetgeving tussen de lidstaten.

2.5 Er moet dan ook om te beginnen worden nagegaan of de regels van het CEAS van toepassing zijn in het kader van het protocol Italië-Albanië en de procedures die op Albanees grondgebied worden uitgevoerd op basis van de desbetreffende bepalingen, en dus ook in het geval van de betrokken in bewaring gehouden persoon die Italië vanuit Gjader om internationale bescherming heeft verzocht.

2.6 Zoals reeds opgemerkt in punt 2.3 is in dit verband uitdrukkelijk bepaald dat de geconsolideerde tekst van d.lgs. 286/1998, d.lgs. 251/2007, d.lgs. 25/2008 en d.lgs. 142/15 in het kader van deze procedures van toepassing is, naast, in algemenere zin, de Italiaanse en Europese regelgeving betreffende de voorwaarden en procedures voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen op het nationale grondgebied; voorts is bepaald dat deze regelgeving alleen van toepassing is *voor zover* zij verenigbaar is, en dus niet noodzakelijk, constant en uniform.

2.7 De verwijzende rechter is van mening dat Italië, als lidstaat van de Unie, in het kader van de voorziene grensprocedures (voor asielzoekers, dus om hun asielverzoeken te onderzoeken) en de procedures voor de terugkeer van irreguliere migranten die reeds in bewaring waren genomen toen zij vanuit Italië naar Albanië werden overgebracht, ook al vinden die procedures plaats op Albanees grondgebied, verplicht is de regels van het CEAS volledig na te leven. Het feit dat onderdanen van derde landen die reeds in Italië in bewaring waren genomen en daar in ieder geval al hebben verbleven, of onderdanen van derde landen die aan boord zijn genomen van Italiaanse vaartuigen in internationale wateren, naar gebieden buiten het nationale grondgebied en het grondgebied van de Unie worden overgebracht, kan niet worden geacht te volstaan om de juridische band met Italië te verbreken, het land waaraan het asielverzoek is gericht en dat, in geval van overbrenging vanuit het nationale grondgebied, ook het land is waar de asielzoeker reeds heeft verbleven. De gedwongen overbrenging naar Albanië vanuit het nationale grondgebied of vanuit internationale wateren met Italiaanse vaartuigen is met andere woorden een neutrale omstandigheid voor de toepassing van de geldende regelgeving.

2.8 De artikelen 4 en 9 van het protocol Italië-Albanië beperken voorts uitdrukkelijk het verblijf van onderdanen van derde landen in Albanië tot de voorziene gevallen en termijnen, behalve wanneer de Italiaanse autoriteiten verplicht zijn hen buiten het Albanese grondgebied te brengen. Zodra onderdanen van derde landen opnieuw in Italië zijn, zijn de regels van het CEAS onbetwistbaar en volledig op hen van toepassing, zodat er geen afwijkingen lijken te kunnen worden toegestaan in de regelgeving die op de te verwijderen migrant of de asielzoeker van toepassing is, die samenhangen met louter tijdelijke of eventuele factoren van interne organisatorische aard van de overheid.

2.9 In die zin heeft het Hof, weliswaar in andere situaties, meermaals geoordeeld dat de toepassing van de regelgeving [van de Europese Unie] moet worden gewaarborgd wanneer de band met het grondgebied van de Unie blijft bestaan, om te voorkomen dat de kwestie wordt vrijgesteld van de verplichtingen en waarborgen van die regelgeving, waardoor afbreuk zou worden gedaan aan het nuttig effect ervan en aan de doeltreffende en volledige bescherming van de fundamentele vrijheden en grondrechten van natuurlijke personen die zij beoogt te verzekeren [zie in die zin bijvoorbeeld arrest Google Spain en Google, C-131/12, EU:C:2014:317, punt 58].

2.10 Wat de aan de orde zijnde regelgeving betreft, lijkt het dus niet te volstaan dat een onderdaan van een derde land die zich reeds in Italië bevindt of door Italiaanse vaartuigen in internationale wateren is gered, op basis van een rechterlijk besluit naar Albanië wordt overgebracht opdat het CEAS niet langer van toepassing zou zijn, waardoor de brede en uniforme toepassing ervan zou worden aangetast.

2.11 Zoals het Hof heeft opgemerkt in advies 1/09 (EU:C:2011:123, punt 68), staat het overigens „aan de nationale rechterlijke instanties en aan het Hof, de volledige toepassing van het recht van de Unie in alle lidstaten en de rechterlijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan dat recht ontleen, te waarborgen”.

2.12 De verwijzende rechter is dan ook van mening dat het gemeenschappelijk asielstelsel volledig van toepassing is op de asielzoeker ten aanzien van wie nu wordt verzocht de bewaring te bekrachtigen, aangezien hij reeds in Italië heeft verbleven, als irregulier migrant op Italiaans grondgebied in bewaring is genomen en daar nu als asielzoeker kan terugkeren indien de rechter de bewaring niet zou bekrachtigen, en dat de enkele overbrenging naar Albanië het regelgevingskader dat op zijn migratie van toepassing is, niet kan wijzigen.

2.13 Aangezien het Unierecht ook op onderdanen van derde landen die naar Albanië zijn overgebracht, onverkort en verplicht van toepassing is, is het Hof van Justitie bevoegd zich in een prejudiciële procedure uit te spreken over de bevoegdheid om het protocol Italië-Albanië te sluiten, als handeling van een lidstaat in de zin van artikel 267, lid 1, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, een kwestie die opgelost moet worden voordat beslist kan worden op het verzoek om bekrachtiging van de bewaring van de betrokken asielzoeker.

2.14 Vervolgens merkt de verwijzende rechter allereerst in algemene termen op dat de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU „alle algemene en bijzondere maatregelen [treffen] die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren” en zich „onthouden [...] van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen”, met inbegrip van de doelstellingen die worden nagestreefd met richtlijnen (zie

arrest [REDACTED] C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 56; in dat arrest heeft het Hof met name benadrukt dat het recht van de Unie ook van invloed kan zijn op rechtsgebieden die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren – zie in dit verband met name arresten van 11 november 1981, [REDACTED] 203/80, punt 27; 2 februari 1989, [REDACTED] 186/87, punt 19, en 16 juni 1998, [REDACTED] C-226/97, punt 19 – waarbij de lidstaten ervoor moeten zorgen dat hun wetgeving op die gebieden in overeenstemming is met het recht van de Unie en geen regelgeving mogen toepassen die de verwezenlijking van de door een richtlijn nagestreefde doelstellingen in gevaar kan brengen en deze haar nuttig effect kan ontnemen).

2.15 Wat betreft de verplichting tot loyale samenwerking, in dit geval met name met betrekking tot het sluiten van internationale verdragen door de lidstaten, heeft het Hof (Grote kamer) in zijn arrest van 20 april 2010, Commissie/Koninkrijk Zweden, C-246/07, in de punten 71 tot en met 73 het volgende bevestigd: „71. In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat die verplichting tot loyale samenwerking algemene gelding heeft, ongeacht het al dan niet exclusieve karakter van de betrokken communautaire bevoegdheid en het eventuele recht van de lidstaten om verplichtingen ten aanzien van derde landen aan te gaan [OMISSIS]. [...] 73. Wanneer het onderwerp van een akkoord of een verdrag deels tot de bevoegdheid van de Gemeenschap en deels tot die van de lidstaten behoort, moet worden gezorgd voor een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de gemeenschapsinstellingen, zowel in de fase van onderhandeling en sluiting als bij de uitvoering van de aangegane verbintenissen. Deze samenwerkingsverplichting vloeit voort uit het vereiste van eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Gemeenschap [OMISSIS]”.

2.16 Uit het bovenstaande volgt dat, op onderwerpen die door de Europese Unie worden geregeld bij wetgeving en/of internationale overeenkomsten waarbij de afzonderlijke lidstaten nog bevoegdheden behouden, die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend volgens het beginsel van loyale samenwerking en zonder risico's voor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen van de Unie.

2.17 In dit algemene kader, en met name wat betreft de bevoegdheid om internationale verdragen te sluiten, heeft het Hof vóór de invoering van artikel 3, lid 2, VWEU in zijn arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad (AETS), 22/70, in de punten 16 tot en met 19 verklaard dat de lidstaten „telkens wanneer de Gemeenschap voor de tenuitvoerlegging van een in het Verdrag voorzien gemeenschappelijk beleid bepalingen heeft getroffen, waarbij in enigerlei vorm gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, niet meer gerechtigd [zijn] om, individueel of zelfs collectief optredend, met derde landen verplichtingen aan te gaan, welke deze regels aantasten. [...] immers, naargelang deze gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, [is] alleen de Gemeenschap in staat [...] verbintenissen jegens derde staten op zich te nemen en na te komen met werking voor het gehele toepassingsgebied van de communautaire rechtsorde. [Men mag] derhalve bij de uitvoering van de Verdragsbepalingen het stelsel van

de interne maatregelen der Gemeenschap niet [...] scheiden van dat der buitenlandse betrekkingen”.

2.18 Zo is de bekende „AETS-regel” geformuleerd, die vervolgens met de vaststelling van het Verdrag van Lissabon is gecodificeerd in artikel 3, lid 2, VWEU, op grond waarvan de Unie exclusief bevoegd is een overeenkomst te sluiten, onder meer wanneer die sluiting „gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen”. Op zijn beurt bepaalt artikel 216, lid 1, VWEU dat „[d]e Unie [...] een overeenkomst met een of meer derde landen of internationale organisaties [kan] sluiten wanneer [...] het sluiten van een overeenkomst [...] gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen”.

2.19 Die regels zijn in de loop der jaren door het Hof toegepast en uitgelegd, waarbij het heeft verduidelijkt dat „dergelijke verbintenissen de gemeenschappelijke regels van de Unie ook [kunnen] aantasten of de strekking ervan [kunnen] wijzigen wanneer die verbintenissen behoren tot een gebied dat reeds grotendeels wordt bestreken door dergelijke regels. [...] Voorts mogen de lidstaten dergelijke verbintenissen niet buiten het kader van de Unie-instellingen aangaan, zelfs niet wanneer er geen sprake is van mogelijke tegenstrijdigheid tussen deze verbintenissen en de gemeenschappelijke regels van de Unie” (zie arrest van 4 september 2014, Commissie/Raad, C-114/12, punten 70 en 71; zie met dezelfde strekking: „de aantasting van de regels van de Unie door de internationale verbintenissen [kan] zich ook [...] voordoen wanneer er geen tegenstrijdigheid tussen beide is”, advies 1/13, EU:C:2014:2303, punt 86, en advies 2/91, EU:C:1993:106, punten 25 en 26).

2.20 Volgens de uitlegging die het Hof in deze arresten heeft gehanteerd, zou het dus volstaan dat de regelgeving van de Unie het gebied reeds grotendeels bestrijkt, zoals zeker het geval is in de onderhavige zaak, om te oordelen dat de lidstaten niet langer gerechtigd zijn om met derde landen internationale overeenkomsten te sluiten die, alleen al doordat zij betrekking hebben op het gereguleerde onderwerp, van invloed zouden kunnen zijn op de gemeenschappelijke regels, zelfs indien er geen sprake is van een conflict of tegenstrijdigheid.

2.21 Het Hof heeft zich sindsdien verschillende malen uitgesproken over andere bijzonderheden van de AETS-regel en afwijkingen daarvan (zie bijvoorbeeld advies 1/03, EU:C:2006:81, punt 150; arrest van 26 november 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punt 59, en advies 2/15, EU:C:2017:376, punten 192, 202, 210 en 217).

2.22 Van bijzonder belang voor de onderhavige zaak is advies 3/15 van het Hof (Grote kamer) van 14 februari 2017 (EU:C:2017:114), aangezien daarin de criteria voor het bepalen van de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie als volgt zijn samengevat: „105. In dat verband blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat er een risico bestaat dat door de lidstaten aangegane internationale verbintenissen gemeenschappelijke regels van de Unie aantasten of de strekking ervan wijzigen,

waardoor een exclusieve externe bevoegdheid van de Unie gerechtvaardigd kan zijn, wanneer deze verbintenissen binnen de werkingssfeer van die regels vallen [advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014, EU:C:2014:2303, punt 71, en arrest van 26 november 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punt 29]. 106. Voor de vaststelling dat er een dergelijk risico is, hoeven het door de internationale verbintenissen bestreken gebied en het door de Unieregeling bestreken gebied elkaar niet volledig te dekken [advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014, EU:C:2014:2303, punt 72, en arrest van 26 november 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punt 30]. 107. Meer bepaald kunnen dergelijke internationale verbintenissen de regels van de Unie aantasten of de strekking ervan wijzigen wanneer die verbintenissen behoren tot een gebied dat reeds goeddeels wordt bestreken door dergelijke regels [zie in die zin advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014, EU:C:2014:2303, punt 73, en arrest van 26 november 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punt 31]. 108. Aangezien de Unie geen andere dan de haar toegekende bevoegdheden heeft, moet derhalve het bestaan van een bevoegdheid, die bovendien exclusief is, worden gebaseerd op gevolgtrekkingen uit een omvattend en concreet onderzoek van de verhouding tussen de beoogde internationale overeenkomst en het geldende Unierecht. Bij dat onderzoek moet rekening worden gehouden met de gebieden die door respectievelijk de regels van het Unierecht en de bepalingen van de voorgenomen overeenkomst worden bestreken, de verwachte ontwikkeling ervan voor zover die voorspelbaar is, alsook de aard en inhoud van die regels en bepalingen, teneinde na te gaan of de betrokken overeenkomst afbreuk kan doen aan de uniforme en coherente toepassing van de regels van de Unie en aan de goede werking van het systeem dat daarbij is ingesteld [advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014, EU:C:2014:2303, punt 74, en arrest van 26 november 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punt 33].”

2.23 De verwijzende rechter past deze beginselen strikt toe en merkt in de eerste plaats op dat de overeenkomst tussen Italië en Albanië - zoals reeds opgemerkt in punt 2.4 - zeker bilaterale verbintenissen tussen beide staten tot stand brengt over een onderwerp dat door het Unierecht wordt bestreken, namelijk het beheer van de migratiestromen die Italië betreffen.

2.24 Aangezien beide landen zijn overeengekomen dat Italië zijn migratiestromen kan beheren door onderdanen van derde landen over te brengen naar met grens- of transitzones gelijkgestelde gebieden op Albanees grondgebied die onder de Albanese soevereiniteit blijven vallen (ofschoon Italië daar rechtsmacht heeft), waar ook de grens- en terugkeerprocedures zullen worden uitgevoerd, is er sprake van overeenstemming tussen het onderwerp van de internationale overeenkomst en dat van de gemeenschappelijke regels, aangezien de overeenkomst behoort tot een gebied dat reeds door het CEAS wordt bestreken. In overeenstemming met wat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, volgt hieruit dat het risico bestaat dat de overeenkomst gemeenschappelijke regels van de Unie aantast of de strekking daarvan wijzigt.

2.25 De verwijzende rechter is van oordeel dat ook aan de bijkomende voorwaarde is voldaan dat het onderwerp van de overeenkomst reeds *goeddeels* door Unieregels wordt bestreken. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel bedoeld in artikel 78 VWEU, zoals herschreven bij het Verdrag van Lissabon, schrijft namelijk niet langer alleen minimumnormen voor die bindend zijn voor de lidstaten, maar vormt een echt gemeenschappelijk asielbeleid. Het is een uitgebreid stelsel dat tot doel heeft een in de hele Europese Unie geldige internationale beschermingsstatus te verlenen wanneer de voorwaarden daarvoor zijn vervuld, en dat het onderwerp grotendeels bestrijkt door de lidstaten onder meer te verplichten zich aan te passen op het gebied van beoordelingen, procedures en de opvang van asielzoekers, vaak aan de hand van bepalingen die volgens het Hof rechtstreekse werking hebben.

2.26 Na het Unierecht op dit gebied, ook in het licht van de ontwikkelingen ervan in de nabije toekomst, te hebben onderzocht overeenkomstig het criterium dat het Hof onder meer heeft vastgesteld in advies 3/15, zoals in herinnering gebracht in punt 2.22, merkt de verwijzende rechter op dat het migratiebeleid binnenkort nog uniformer en verder geharmoniseerd zal worden, met de aanstaande toepassing van de regels die voortvloeien uit het nieuwe migratie- en asielpact. Dat pact zal onder meer de richtlijnen vervangen door verordeningen die rechtstreeks van toepassing zijn in de lidstaten en zal een einde maken aan de verschillende facultatieve bepalingen die momenteel in de geldende regelgeving zijn opgenomen, evenals aan de mogelijkheid om gunstiger nationale regels in te voeren, zij het met enkele uitzonderingen. [OMISSIS] *[verdere overwegingen in die zin]*.

2.27 Gezien het bovenstaande [OMISSIS] is de verwijzende rechter van mening dat de overeenkomst die Italië met Albanië heeft gesloten de uniforme en coherente toepassing van de Unieregels en de goede werking van het daarbij ingestelde stelsel in meerdere opzichten kan schaden.

2.28 In de eerste plaats blijkt uit de omschrijving van de regels die van toepassing zijn op de procedures die op Albanees grondgebied zullen plaatsvinden, ofschoon die onder de Italiaanse jurisdictie vallen, dat de wetgever zelf betwijfelt of het geheel van nationale en Unierechtelijke regels die op dit gebied zijn vastgesteld, daadwerkelijk toepasbaar is in het buitenland. De opsomming in artikel 4, lid 1, van wet nr. 14/24 van de afzonderlijke interne uitvoeringsregelingen en van de Italiaanse en de Europese regelgeving die toepasselijk zijn verklaard omdat zij verenigbaar zijn – zoals in een andere context reeds besproken in de punten 2.3 en 2.6 – duidt er namelijk op dat de wetgever in abstracte zin heeft voorzien dat de uitvoering van de procedures op Albanees grondgebied objectieve en noodzakelijke afwijkingen met zich zou kunnen meebrengen ten opzichte van wat is voorzien voor dezelfde procedures die in Italië worden uitgevoerd. Dat is derhalve een eerste factor die de uniforme toepassing van het CEAS zou kunnen schaden, voor zover de wet tot ratificatie van de overeenkomst uitdrukkelijk bepaalt dat de naleving van de met het derde land aangegane verplichtingen en de locatie van de gebieden ertoe leiden dat het recht van de Unie slechts subsidiair

van toepassing is, aangezien de grens- of terugkeerprocedures in het buitenland worden uitgevoerd, ook al hebben zij betrekking op het beheer van de migratiestromen betreffende de Italiaanse staat. Het risico van afwijking van de uniforme toepassing van de regels van het CEAS is dus uitdrukkelijk onderdeel van de wet.

2.29 In de tweede plaats merkt de verwijzende rechter op dat de met Albanië gesloten overeenkomsten gevolgen hebben voor het verblijf van onderdanen van derde landen in de aangewezen zones van Shengjin en Gjader. Artikel 4, lid 3, van het protocol bepaalt: „De bevoegde Albanese autoriteiten staan de toegang tot en het verblijf van de in de in lid 1 bedoelde voorzieningen ondergebrachte migranten op Albanees grondgebied toe, doch uitsluitend met het oog op de uitvoering van de grens- of terugkeerprocedures waarin de Italiaanse en Europese regelgeving voorzien, zolang als daarvoor strikt noodzakelijk is. Indien het recht op verblijf in de voorzieningen om welke reden dan ook vervalt, verwijdt Italië de migranten onmiddellijk van het Albanese grondgebied.” Artikel 9 van het protocol bepaalt dat de Italiaanse autoriteiten de migranten van het Albanese grondgebied verwijderen na afloop van de overeenkomstig de Italiaanse wetgeving uitgevoerde procedures.

2.30 Uit deze bepalingen volgt dat naar Albanië gebrachte migranten noodzakelijkerwijs in de aangewezen zones moeten blijven en zich niet vrij over het Albanese grondgebied kunnen bewegen, ook al worden zij daar niet of niet meer formeel in bewaring gehouden. Indien het recht om in de bovengenoemde zones te verblijven vervalt, zouden de migranten de centra niet vrijelijk kunnen verlaten, maar zouden zij door de Italiaanse autoriteiten naar Italië moeten worden teruggeleid.

2.31 Voorts moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat bewaring volgens de uitlegging van het Hof een dwangmaatregel is die de „persoon zijn bewegingsvrijheid ontnemt door hem te bevelen permanent op een beperkt en afgesloten terrein te blijven” [artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33/EU, zoals uitgelegd door het Hof (Grote kamer) in zijn arrest van 14 mei 2020, FMS e.a., C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, punt 223]. Het Hof heeft in punt 231 van dat arrest met name verduidelijkt „dat de richtlijnen 2008/115 en 2013/33 aldus moeten worden uitgelegd dat de aan een derdelander opgelegde plicht om permanent te verblijven in een transitzone die zich op een beperkt en afgesloten terrein bevindt, waarbinnen deze derdelander slechts beperkte bewegingsmogelijkheden heeft en bewaakt wordt, en welk terrein hij in welke richting dan ook niet op rechtmatige wijze vrijwillig kan verlaten, een vrijheidsbeneming is die kenmerkend is voor ‚bewaring’ in de zin van deze richtlijnen”.

2.32 De strekking van het begrip „bewaring” blijft onveranderd in het nieuwe migratie- en asielpact, aangezien het wordt gedefinieerd als „het vasthouden van een persoon door een lidstaat op een bepaalde plaats, waar die persoon geen

bewegingsvrijheid geniet” (artikel 2, punt 9, van opvangrichtlijn 2024/1346 en artikel 2, punt 12, van screeningverordening 2024/1356).

2.33 Uit hoofde van de afspraken die Italië en Albanië via het protocol met elkaar hebben gemaakt, waarbij naar Albanië overgebrachte onderdanen van derde landen worden verplicht te verblijven in bovengenoemde zones, die zich op een beperkt en afgesloten terrein bevinden, en deze niet vrijwillig mogen verlaten, in welke richting dan ook, worden zij in alle gevallen waarin het protocol van toepassing is, onderworpen aan een vrijheidsbeneming die voldoet aan de criteria voor bewaring en waarvoor op Albanees grondgebied geen wettelijk en doeltreffend alternatief bestaat.

2.34 Wat meer specifiek het ter bekrachtiging voorgelegde geval betreft, met betrekking tot een onderdaan van een derde land die illegaal in Italië verbleef en [naar Albanië] is overgebracht nadat hij reeds in bewaring was genomen met het oog op uitzetting, en die vervolgens asielzoeker is geworden, merkt de verwijzende rechter op dat deze asielzoeker, zelfs indien zijn bewaring niet wordt bekrachtigd, niet onmiddellijk zou kunnen worden vrijgelaten, maar feitelijk in bewaring zou blijven zolang als de Italiaanse autoriteiten nodig hebben om hem uit het centrum te halen en naar Italië terug te brengen, waardoor de vrijheidsbeneming zonder wettelijke basis aanzienlijk zou worden verlengd.

2.35 De bewaring van migranten die naar Albanië worden gebracht of naar Albanië worden overgebracht, is dus verre van een louter hypothetische maatregel in laatste instantie, zoals vereist door de regels van de Unie, maar wordt noodzakelijk en zelfs onvermijdelijk tijdens hun verblijf op Albanees grondgebied en ook na hun vrijlating door de gerechtelijke autoriteiten, totdat zij het Italiaanse grondgebied bereiken.

2.36 Het is bovendien moeilijk voor te stellen dat deze migranten, en met name migranten die in internationale wateren worden gered of onderschept, daadwerkelijk toegang hebben tot alternatieve maatregelen.

2.37 Derhalve lijkt de noodzakelijke bewaring, zonder concrete alternatieven en met de mogelijkheid dat deze wordt verlengd totdat uiteindelijk het Italiaanse grondgebied wordt bereikt, in de eerste plaats in strijd te zijn met artikel 26 van de procedurerichtlijn 2013/32/EU en met artikel 8, lid 1, van de opvangrichtlijn 2013/33/EU, op grond waarvan de lidstaten een persoon niet in bewaring mogen nemen om de enkele reden dat hij een verzoeker is; hetzelfde beginsel is in dit verband neergelegd in artikel 10, lid 1, van de binnenkort toe te passen richtlijn 2024/1346.

2.38 Bovendien wordt bewaring in overweging 15 van de opvangrichtlijn 2013/33/EU afgebakend, waarbij asielzoekers alleen onder de in die richtlijn vastgestelde uitzonderlijke voorwaarden en alleen indien dit beantwoordt aan de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid in bewaring mogen worden genomen; voorts bepaalt artikel 8, lid 2, van de opvangrichtlijn 2013/33 als volgt:

„In de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen de lidstaten een verzoeker in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast”, en bepaalt lid 4 van dat artikel: „De lidstaten zorgen ervoor dat in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring, zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven.” De beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid van bewaring zijn in het nieuwe pact neergelegd in artikel 10, lid 2, van richtlijn 2024/1346.

2.39 Voorts vormt bewaring overeenkomstig artikel 5, lid 1, onder f), EVRM [waarin is bepaald: „Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure: [...] f) in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen.”] een uitzondering, die restrictief moet worden geïnterpreteerd (arrest EHRM, El-Masri tegen de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië [GC], nr. 39630/09, § 230). Derhalve heeft het Hof geoordeeld dat de bewaring van een verzoeker, die de uitoefening van het recht op vrijheid zoals neergelegd in artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie beperkt, een uitzonderlijke maatregel is, die alleen in laatste instantie mag worden toegepast, wanneer is aangetoond dat die noodzakelijk, redelijk en evenredig aan het legitieme doel is (arrest van 15 februari 2016, J.N., C-601/15 PPU, punt 63). Artikel 6 van het Handvest waarborgt rechten die overeenkomen met die van artikel 5 EVRM [zie de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, (PB 2007, C 303, blz. 2)] [OMISSIS] [*verdere overwegingen in die zin*].

2.40 Rechtmatige bewaring vereist dat er sprake is van doeltreffende rechtsbescherming en dat de rechtmatigheid uitgebreid wordt gecontroleerd, zoals in de eerste plaats is bepaald in artikel 5, lid 4, EVRM: „Eenieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is.” Juist omdat „elke bewaring van een derdelander een ernstige inmenging vormt op het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid, of dit nu is krachtens richtlijn 2008/115 in het kader van een terugkeerprocedure ten gevolge van illegaal verblijf [of] krachtens richtlijn 2013/33 in het kader van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming”, heeft het Hof (Grote kamer) geoordeeld dat een „hoog niveau van rechtsbescherming” moet worden gewaarborgd; bijgevolg moet de bevoegde rechterlijke autoriteit in voorkomend geval, zo nodig ambtshalve, vaststellen dat een van de Unierechtelijke voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring niet is vervuld [arrest van 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ambtshalve onderzoek van de bewaring), C-704/20 en C-39/21, punten 72 en 88].

2.41 Hetzelfde beginsel is verankerd in artikel 9, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/33 en, in het kader van het nieuwe pact, in artikel 11, leden 2 en 3, van richtlijn 2024/1346. Artikel 11, lid 5, laatste zin, van die laatste richtlijn bepaalt: „Indien de toetsing ertoe leidt dat de bewaring als onrechtmatig wordt beoordeeld, wordt de betrokken verzoeker onmiddellijk vrijgelaten”.

2.42 Dit laatste beginsel lijkt bij de bewaring van de betrokken onderdaan van een derde land die van een Italiaans uitzetcentrum naar Gjader is overgebracht, niet te worden nageleefd, aangezien hij, zelfs indien hij in het kader van de bekrachtiging zou worden vrijgelaten, feitelijk in bewaring zal worden gehouden, ook na de niet-bekrachtiging door de rechter, totdat hij naar het Italiaanse grondgebied wordt teruggebracht, zonder dat hij dus onmiddellijk wordt vrijgelaten.

2.43 Met betrekking tot alle onderzochte aspecten stelt de verwijzende rechter dus vast dat [OMISSIS] niet alleen het risico bestaat dat de internationale overeenkomst de regels van de Unie aantast, maar dat er ook sprake is van een daadwerkelijk conflict tussen de inhoud van de overeenkomst en de regels van het CEAS, zowel met betrekking tot de onderhavige zaak van de onderdaan van een derde land die als in bewaring gehouden persoon is overgebracht in afwachting van verwijdering, als met betrekking tot de andere categorie van onderdanen van derde landen die op zee worden gered of onderschept.

2.44 Ten aanzien van een ander aspect merkt de verwijzende rechter op dat in Albanië ingediende verzoeken om internationale bescherming op grond van het protocol Italië-Albanië en de desbetreffende ratificatiewet buiten de Europese Unie mogen worden behandeld, waardoor de procedure van de artikelen 31 en 43 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, tot buiten de door het gemeenschappelijk Europees asielstelsel als grensgebieden erkende zones en de daarin voorziene gevallen wordt uitgebreid.

2.45 Met name brengt artikel 3, lid 3, van wet nr. 14/2024 tot ratificatie van het protocol, waarbij de in artikel 1, onder c), van het protocol bedoelde zones worden gelijkgesteld met Italiaanse grens- of transitzones, een novum voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel mee, namelijk de fictie van een grens in gebieden die geografisch gezien geen grensgebied zijn en buiten het grondgebied van de Unie liggen.

2.46 Artikel 43 van richtlijn 2013/32 bepaalt namelijk dat de grensprocedure mag worden toegepast naar aanleiding van een verzoek dat is ingediend aan een doorlaatpost aan de buitengrenzen of in een transitzone, en machtigt de lidstaten om personen die om internationale bescherming verzoeken en *zich melden bij hun grenzen*, „in bewaring te nemen” in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 [zie in die zin arrest van het Hof (Grote kamer) van 14 mei 2020, FMS, C-924/19 en C-925/19 PPU, punt 239], terwijl het protocol Italië-Albanië de

procedure uitbreidt tot niet in het CEAS voorziene gevallen, namelijk dat van een onderdaan van een derde land die reeds in de Unie heeft verbleven en vervolgens naar een gebied wordt overgebracht dat wordt gelijkgesteld met een grensgebied, of dat van een migrant die zich niet vrijwillig bij een grensdoorlaatpost heeft gemeld, maar daar toch aan de grensprocedure moet worden onderworpen.

2.47 In het onderhavige geval is er volgens de verwijzende rechter dan ook sprake van een conflict tussen de bepalingen van het protocol Italië-Albanië en de specifieke – en dwingende – bepalingen van de procedurerichtlijn, met name wat betreft de gevallen waarin de procedure voor de behandeling van het asielverzoek aan de grens mag worden uitgevoerd.

2.48 Zelfs indien een dergelijk conflict niet zou worden vastgesteld, vormt de aanwijzing van een grensgebied buiten het nationale grondgebied en dat van de Unie, aangezien het een gebied in een land buiten de Unie betreft, een nieuw element dat als zodanig de regels van het CEAS kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen, door een situatie in te voeren die niet onder het gemeenschappelijk stelsel valt, namelijk de grens in landen buiten de Unie. Hoewel de procedurerichtlijn de lidstaten de vrijheid laat om grensgebieden aan te wijzen, bepaalt artikel 43, lid 3, van die richtlijn dat in uitzonderlijke gevallen van de aankomst van grote aantallen asielzoekers, de grensprocedure, hoewel die qua tijd en plaats ruimer kan worden toegepast, toch „nabij de grens” moet plaatsvinden. Hieruit volgt dat deze eis van nabijheid eens te meer van toepassing moet zijn in niet-uitzonderlijke situaties.

2.49 Anderzijds zou, ook bij een ruime uitlegging van het geografische toepassingsgebied van de grensgebieden, zoals voorgesteld door advocaat-generaal Emiliou in zijn conclusie in de gevoegde zaken C-50/24 tot en met C-56/24, de instelling van die zones buiten het grondgebied van een lidstaat de desbetreffende gemeenschappelijke regels aantasten en leiden tot een ongekennde situatie, aangezien er tot op heden geen sprake is van een hypothetische uitbreiding van de grensgebieden tot buiten de Unie.

2.50 Het is dus duidelijk dat, indien Italië ter uitvoering van de overeenkomst asielverzoeken in de aangewezen Albanese gebieden zou behandelen, de uniforme en coherente toepassing van de regels van de Unie en de goede werking van het daarbij ingestelde stelsel kunnen worden geschaad, aangezien de lidstaten van de Unie dergelijke verzoeken beoordelen in grens- of transitzones op hun grondgebied of in ieder geval op het grondgebied van de Unie, en nooit daarbuiten.

2.51 Dat moet ook worden benadrukt in het licht van de binnenkort van toepassing wordende bepalingen van het nieuwe migratie- en asielpact, aangezien artikel 54, lid 1, van de procedureverordening 1348/2024, waarbij de procedurerichtlijn 32/2013 zal worden ingetrokken, bepaalt: „Tijdens de behandeling van verzoeken waarop een grensprocedure wordt toegepast, verplicht een lidstaat op grond van artikel 9 van richtlijn (EU) 2024/1346 en onverminderd

artikel 10 van die richtlijn, verzoekers om, in de regel, aan of in de nabijheid van de buitengrens of in transitzones of op andere aangewezen locaties binnen zijn grondgebied te verblijven, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de specifieke geografische omstandigheden van die lidstaat”.

2.52 Ook in het licht van de toekomstige ontwikkeling ervan omvat het Unierecht geen bepalingen die voorzien in de mogelijkheid om asielverzoeken te behandelen op andere locaties dan aan de buitengrens, in de nabijheid daarvan of in transitzones, of op andere aangewezen locaties binnen het grondgebied van de staat, en niet daarbuiten.

2.53 De verwijzende rechter merkt voorts op dat het overbrengen van onderdanen van derde landen en met name asielzoekers naar de zones in Shengjin en Gjader, die op Albanees grondgebied liggen en dus ver verwijderd zijn van het Italiaanse grondgebied waar hun raadslieden werkzaam zijn, de uitoefening van hun recht van verdediging concreet lijkt te belemmeren en daarmee niet alleen artikel 46 van richtlijn 2013/32/EU, waarin het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel wordt bevestigd, maar ook artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarop dat recht is gebaseerd, teniet lijkt te doen.

2.54 Met name de beperkte tijd voor grensprocedures en de zeer korte termijnen om in hoger beroep te gaan tegen afwijzingsbesluiten, alsook de afwezigheid van Italiaanse advocatenkantoren op Albanees grondgebied, waartoe Italiaanse raadslieden bovendien alleen toegang zouden hebben nadat zij zijn aangesteld door een onderdaan van een derde land die waarschijnlijk geen contacten heeft op het Italiaanse grondgebied, zouden de uitoefening van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, in de eerste plaats opgevat als de bewuste keuze van een raadsman op wie de verzoeker kan vertrouwen, en vervolgens als het nuttige contact met die raadsman, uiterst moeilijk, zo niet feitelijk onmogelijk kunnen maken. In dit verband stelt de verwijzende rechter vast dat niet alleen het risico bestaat dat het protocol Italië-Albanië de uniforme uitlegging van de regels van het CEAS aantast, maar dat er ook sprake is van een echt conflict tussen het protocol, dat de Italiaanse aanwezigheid in de Albanese gebieden beperkt tot de omschreven personen en doeleinden, en het bij artikel 47 van het Handvest gewaarborgde grondrecht.

2.55 Meer in het algemeen bepaalt artikel 10, lid 4, van de opvangrichtlijn 2013/33 het volgende: „De lidstaten zorgen ervoor dat familieleden, juridisch adviseurs of raadslieden en vertegenwoordigers van relevante, door de betrokken lidstaat erkende niet-gouvernementele organisaties contact kunnen onderhouden met verzoekers en hen kunnen bezoeken in omstandigheden waarin de privacy wordt geëerbiedigd. De toegang tot de [bewaringsaccommodatie] mag alleen worden beperkt indien dit volgens het nationale recht objectief noodzakelijk is voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van de [bewaringsaccommodatie], mits de toegang hierdoor niet ernstig wordt belemmerd of onmogelijk wordt gemaakt.” Deze regel is in identieke bewoordingen overgenomen in artikel 12, lid 4, van opvangrichtlijn 2024/1346,

die deel uitmaakt van het nieuwe migratie- en asielpact, zodat asielzoekers het recht houden op contact met en bezoek van familieleden en raadslieden op een manier die de doeltreffende uitoefening van dat recht waarborgt.

2.56 De plaatsing van de asielzoeker in Albanië dreigt dit recht te frustreren, aangezien dergelijke bezoeken en gesprekken niet gemakkelijk mogelijk zijn vanwege de verplaatsing van de bewaringsaccommodaties naar locaties buiten de Unie.

2.57 Vanuit een ander oogpunt tast de omstandigheid dat het verzoek om bescherming op Albanees grondgebied wordt behandeld, de uniforme toepassing aan van de bepalingen van de opvangrichtlijn met betrekking tot de bescherming van de gezondheid van asielzoekers.

2.58 Overeenkomstig artikel 17 van die richtlijn verplicht de indiening van een verzoek om internationale bescherming de bevoegde lidstaat er namelijk toe om *alle* verzoekers een levensstandaard te bieden, ook „in het geval van personen in bewaring” (lid 3), die onder meer „hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt” (lid 2). Bovendien blijkt uit artikel 19 dat de lidstaten „ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen” moeten garanderen, bij wijze van minimale en onontbeerlijke garantie.

2.59 Het protocol tast die standaard aan, aangezien in artikel 4, lid 7, ervan is bepaald: „Indien er sprake is van gezondheidsbehoeften waaraan de Italiaanse autoriteiten niet kunnen voldoen in de in lid 1 bedoelde voorzieningen, zorgen de Albanese autoriteiten er samen met de voor die voorzieningen verantwoordelijke Italiaanse autoriteiten voor dat de aldaar in bewaring gehouden migranten de noodzakelijke en onuitstelbare medische zorg ontvangen”.

2.60 Net als bij de algemene bepaling inzake verenigbaarheid blijkt uit het eerste deel van artikel 4, lid 7, om te beginnen dat de Italiaanse wetgever beseftte dat in bepaalde situaties mogelijk niet aan alle gezondheidsbehoeften kan worden voldaan die zich kunnen voordoen in de voorzieningen die zich op Albanees grondgebied bevinden en onder Italiaanse jurisdictie vallen.

2.61 Bovendien – en dit is bijzonder relevant – wordt de bovengenoemde gemeenschappelijke, in de opvangrichtlijn neergelegde standaard met betrekking tot de bescherming van de gezondheid van asielzoekers, aangetast door de omstandigheid dat, indien de Italiaanse autoriteiten niet aan die behoeften kunnen voldoen, medische zorg wordt verleend in samenwerking met de Albanese autoriteiten en dus – al dan niet gedeeltelijk – wordt toevertrouwd aan de Albanese gezondheidszorg.

2.62 In dit verband wordt opgemerkt dat het CEAS „berust op wederzijds vertrouwen en een vermoeden dat de overige lidstaten het Unierecht en meer in het bijzonder de grondrechten eerbiedigen” [arrest van het Hof van 21 december

2011, NS e.a., C-411/10 en C-493/10, punt 83]. Dat vermoeden gaat zeker niet op voor de bescherming die een derde land jegens de Unie waarborgt.

2.63 Gelet op de ontwikkeling van het Unierecht zij voorts opgemerkt dat er op het moment van indiening van dit verzoek om een prejudiciële beslissing nog geen regels zijn goedgekeurd met betrekking tot de aangekondigde terugkeerhubs, waar de instanties van de Unie nog onderzoek naar doen [Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, richtlijn 2001/40/EG van de Raad en beschikking 2004/191/EG van de Raad, COM(2025) 101 final van 11 maart 2025].

2.64 Deze terugkeerhubs, waarvan het de bedoeling is dat zij in derde landen buiten de Unie worden opgezet, zouden overigens uitsluitend worden gebruikt voor de uitvoering van terugkeerprocedures voor niet-asielzoekers of voor asielzoekers wier aanvraag definitief is afgewezen, en niet voor de uitvoering van grensprocedures waarin asielverzoeken worden behandeld.

2.65 Bovendien zouden deze hubs, voor zover nu kan worden afgeleid, onder de jurisdictie vallen van het derde land waarmee een overeenkomst wordt gesloten, naar analogie van de overeenkomsten die de Europese Unie en de lidstaten zullen sluiten voor de toepassing van het begrip „veilig derde land”.

2.66 In overeenstemming met deze benadering heeft het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) in de inleiding van zijn advies over het voorstel voor terugkeerhubs van 6 februari 2025 (*Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*), in punt 21 juist benadrukt dat „deze juridische analyse geen betrekking heeft op de extraterritoriale behandeling van asielverzoeken. Onderdanen van derde landen die het grondgebied van een lidstaat binnenkomen (met inbegrip van de territoriale wateren), op eigen kracht of na een redding op zee, en asiel aanvragen, moeten worden doorverwezen naar de nationale asielprocedures, met inachtneming van de waarborgen van het asielacquis van de Unie en met volledige inachtneming van de vereisten uit hoofde van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen. Hun mogelijke overbrenging naar een uitzetcentrum kan alleen worden overwogen nadat hun asielaanvraag definitief is afgewezen en er geen andere juridische belemmeringen voor gedwongen terugkeer bestaan”.

2.67 Derhalve kan worden gesteld dat het Unierecht op dit moment geen andere mogelijke toepassingen als het protocol Italië-Albanië kent, ook niet in het licht van toekomstige ontwikkelingen.

2.68 Concluderend is de verwijzende rechter bij de indiening van dit verzoek om een prejudiciële beslissing van mening dat de bevoegdheid om een dergelijk

internationaal verdrag te sluiten uitsluitend bij de Unie en niet bij de afzonderlijke lidstaten moet berusten, aangezien het protocol Italië-Albanië betrekking heeft op een gebied dat grotendeels en op bindende wijze door het Unierecht wordt bestreken en daardoor in de toepassingsfase gemeenschappelijke regels van de Unie kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen en de bovengenoemde tegenstrijdigheden met de gespecificeerde regels van de Unie vertoont.

2.69 Indien het Hof deze conclusie niet deelt, vraagt de verwijzende rechter subsidiair of – om alle redenen die zijn uiteengezet in de punten 2.29 tot en met 2.43 betreffende de bewaring van onderdanen van derde landen in de gebieden op Albanees grondgebied, in de punten 2.53 tot en met 2.56 betreffende het recht van verdediging en bezoek van de in bewaring gehouden persoon en in de punten 2.57 tot en met 2.62 betreffende het recht op gezondheid van de asielzoeker – de daarin specifiek genoemde Unierechtelijke bepalingen zich verzetten tegen de overbrenging van onderdanen van derde landen, met inbegrip van asielzoekers, naar gebieden buiten de Europese Unie, en tegen hun verblijf aldaar, ter uitvoering van een internationale overeenkomst als het protocol Italië-Albanië.

3. Verwijzingsbeslissing

In het kader van het beschreven nationale en supranationale rechtskader stelt de verwijzende rechter het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU de volgende prejudiciële vragen met betrekking tot de onderhavige procedure tot bekrachtiging van de bewaring:

1) Verzetten artikel 4, lid 3, VEU, artikel 3, lid 2, VWEU en artikel 216, lid 1, VWEU – op grond waarvan de Unie exclusief bevoegd is een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen, met als gevolg dat de bevoegdheid om overeenkomsten met derde landen te sluiten die gemeenschappelijke regels aantasten of de strekking daarvan wijzigen, of die gevolgen hebben voor een gebied dat volledig wordt bestreken door de regelgeving van de [Europese Unie] en onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking bij de Unie berust – zich tegen de sluiting door een lidstaat van een internationale overeenkomst met een derde land voor het beheer van migratiestromen, zoals het protocol Italië-Albanië?

2) Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord: verzet het Unierecht, en met name:

- artikel 26 van richtlijn 2013/32/EU en artikel 8, leden 1, 2 en 4, en artikel 9, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/33/EU, die laatste bepalingen ook gelezen in samenhang met overweging 15 daarvan, alle uitgelegd in het licht van

artikel 6 van het Handvest [van de grondrechten van de Unie], met betrekking tot bewaring;

- artikel 46 van richtlijn 2013/32/EU en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, met betrekking tot het recht van verweer en bezoek van de in bewaring gehouden persoon;
- artikel 17, leden 2 en 3, en artikel 19 van richtlijn 2013/33, met betrekking tot het recht op gezondheid van de asielzoeker;

zich tegen de overbrenging van onderdanen van derde landen, met inbegrip van asielzoekers, naar gebieden buiten de Europese Unie, en tegen hun verblijf aldaar, ter uitvoering van een internationale overeenkomst als het protocol Italië-Albanië?

4. Verzoek om behandeling volgens de spoedprocedure overeenkomstig artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie en artikel 107 e.v. van het Reglement voor de procesvoering, of, subsidiair, om behandeling volgens de versnelde procedure overeenkomstig artikel 23 bis e.v. van het Statuut van het Hof van Justitie en artikel 105 e.v. van het Reglement voor de procesvoering.

4.1 Deze prejudiciële verwijzing is aan de orde in het kader van de procedure tot bekrachtiging van de bewaring van een asielzoeker die reeds, weliswaar illegaal, op Italiaans grondgebied heeft verbleven en, op grond van het protocol [OMISSIS] [Italië-Albanië] naar het uitzetcentrum van Gjader in Albanië, is overgebracht. Op het moment van indiening van deze prejudiciële verwijzing, zoals neergelegd ter griffie van de onderhavige Corte di Appello en toegezonden aan de griffie van het Hof, wordt de asielzoeker daadwerkelijk in bewaring gehouden; aangezien de bekrachtigingsprocedure moest worden opgeschort naar aanleiding van de prejudiciële verwijzing (artikel 267 VWEU en artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie), verliest de inbewaringstelling haar geldigheid bij gebrek aan een bekrachtigingsbeslissing van de rechter binnen de wettelijke termijn en moet de asielzoeker in vrijheid worden gesteld.

4.2 De gevraagde spoed- of versnelde procedure is absoluut noodzakelijk, aangezien de betrokken in bewaring gehouden persoon zijn vrijheid is ontnomen, net zoals eenieder in dezelfde situatie bij toekomstige inbewaringstellingen en overbrengingen – vanuit Italiaans grondgebied of aan boord van Italiaanse vaartuigen in internationale wateren – naar het uitzetcentrum van Gjader in Albanië zijn vrijheid zal worden ontnomen.

4.3 Aangezien de twijfel van de verwijzende rechter betrekking heeft op de bevoegdheid om overeenkomsten zoals het protocol Italië-Albanië te sluiten, voor zover die de uniforme toepassing van het CEAS kunnen aantasten, wordt een spoedige uitspraak noodzakelijk geacht die voor alle lidstaten geldt en waarin de reikwijdte van de bevoegdheid om met derde landen verdragen op het gebied van

migratiebeleid te sluiten, wordt verduidelijkt. Het betreft dus een bijzonder belangrijk vraagstuk over de uitlegging van het Unierecht, met brede relevantie.

4.4 Het vraagstuk is eens te meer urgent met het oog op toekomstige verzoeken om bekrachtiging waarin dezelfde feitelijke en juridische kwesties aan de orde zullen komen.

4.5 Het Hof heeft de spoedprocedure of versnelde procedure reeds toegepast in zaken waarin de persoonlijke vrijheid op het spel stond, waarbij het zich baseerde op de omstandigheid dat het geschil betrekking had op personen die tegen hun wil of zonder hun toestemming in bewaring werden gehouden (arrest van 26 april 2012, *Health Service Executive*, C-92/12 PPU, EU:C:2012:255), of dat, zoals in het onderhavige geval, de rechter moest beslissen over de rechtmatigheid van de bewaring en de voortzetting daarvan [arrest van het Hof (Grote kamer) van 30 november 2009, *██████████* C-357/09 PPU, EU:C:2009:741].

5. Gevolgen van de formulering van deze prejudiciële verwijzing

5.1 Overeenkomstig artikel 14, lid 4, van d.lgs. 286/1998 en artikel 6, lid 5, en artikel 6 bis, lid 4, van d.lgs. 142/2015, moet het verzoek om bekrachtiging van bewaringsbevelen door de questore worden voorgelegd aan de Corte di Appello van de plaats waar hij zetelt, en wel binnen 48 uur na aanvang van de inbewaringstelling, en beslist de Corte di Appello binnen de daaropvolgende 48 uur.

5.2 Indien bij het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend, wordt de bekrachtigingsprocedure opgeschort overeenkomstig artikel 267 VWEU en artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

5.3 De opschorting heeft in het onderhavige geval tot gevolg dat de beslissingstermijn van de Corte di Appello van 48 uur verstrijkt zonder dat er een bekrachtigingsbeslissing is uitgevaardigd, waardoor de vrijheidsbeperkende maatregel komt te vervallen, waarvan de bevoegde administratieve autoriteit kennis moet nemen.

5.4 Overeenkomstig artikel 14, lid 4, van d.lgs. 286/1998 verliest de maatregel die de persoonlijke vrijheid beperkt namelijk zijn geldigheid indien om welke reden dan ook de bekrachtigingsbeslissing niet binnen 48 uur na het verzoek wordt uitgevaardigd.

[OMISSIS] *[schorsing, instructies aan het secretariaat, herhaling van de reeds in punt 3 gestelde prejudiciële vragen]*

Rome, 5 november 2025

[OMISSIS] *[handtekeningen]*