



Datum van inontvangstneming : 10/03/2016

**Zaak C-60/16**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

3 februari 2016

**Verwijzende rechter:**

Kammarrätt i Stockholm - Migrationsöverdomstol (Zweden)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

29 januari 2016

**Verzoeker:**

Mohammad Khir Amayry

**Verweerder:**

Migrationsverk

---

[omissis]

VERZOEKER

Mohammad Khir Amayry [omissis]

[omissis]

VERWEERDER

Migrationsverk (Zweedse migratiedienst)

[omissis]

VOORWERP

Bewaring; nu: verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing [omissis]

BESLISSING

1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie [omissis] wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing [omissis]. **[Or. 2]**

2. De behandeling van de zaak wordt geschorst tot de uitspraak van het Hof van Justitie of een andersluidende beslissing van de Migrationsöverdomstol. **[Or. 3]**

Verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 VWEU over de uitlegging 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 (herschikking) (hierna: „verordening nr. 604/2013” of „verordening”).

### **Voorwerp**

- 1 De vraag voor de Migrationsöverdomstol (bestuursrechter in laatste aanleg voor vreemdelingenrecht), met zetel bij de Kammarrätt i Stockholm (bestuursrechter in tweede aanleg te Stockholm), betreft de uitlegging van de termijnen die van toepassing zijn op bewaring om overdrachtsprocedures overeenkomstig verordening nr. 604/2013 veilig te stellen.

### **Samenvatting van de relevante feiten van de zaak**

- 2 Mohammad Khir Amayry (hierna ook: „verzoeker”) verzocht op 19 december 2014 om internationale bescherming in Zweden. Bij controle in de databank Eurodac bleek dat verzoeker op 6 december 2014 naar Italië was gereisd en dat hij op 17 december 2014 ook om internationale bescherming had verzocht in Denemarken. Op 15 januari 2015 verzocht het Migrationsverk Italië bijgevolg op basis van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 604/2013 om verzoeker over te nemen en de verantwoordelijkheid voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming op te nemen. Op 18 maart 2015 gingen de Italiaanse autoriteiten akkoord om verzoeker over te nemen. In het licht van het feit dat Italië de verantwoordelijke staat was, besliste het Migrationsverk op 2 april 2015 om zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning (met inbegrip van het verzoek om internationale bescherming) niet-ontvankelijk te verklaren, het dossier inzake het verzoek om toekenning van een beschermingsstatus af te sluiten en hem aan Italië over te dragen op basis van artikel 29, lid 1, van verordening nr. 604/2013. Het Migrationsverk besliste ook om verzoeker in bewaring te houden op basis van hoofdstuk 10, § 1, tweede alinea, punt 3, en derde alinea, van utlänningslag (2005:716) (vreemdelingenwet; hierna: „UL”) en artikel 28, lid 1, van de verordening. **[Or. 4]**

- 3 Het Migrationsverk motiveerde het besluit inzake bewaring op grond dat er een significant risico bestond dat verzoeker zou onderduiken of zich zou onttrekken aan de autoriteiten om de overdracht aan Italië te vermijden.
- 4 Mohammad Khir Amayry heeft tegen het besluit van het Migrationsverk beroep ingesteld bij de Migrationsdomstol (bestuursrechter in eerste aanleg voor vreemdelingenrecht), met zetel bij de Förvaltningsrätt i Stockholm (bestuursrechter te Stockholm). Als gevolg van dit beroep besliste het Migrationsverk om de uitvoering van het besluit op te schorten overeenkomstig hoofdstuk 12, § 13, UL en artikel 27, lid 3, onder c), van verordening nr. 604/2013.
- 5 De Migrationsdomstol heeft het beroep op 29 april 2015 afgewezen. Volgens de Migrationsdomstol stond niets in de weg aan de overdracht aan Italië. Als gronden voor het besluit inzake de vraag van bewaring, voerde de Migrationsdomstol aan dat verzoeker in Italië een andere identiteit had opgegeven en zich zowel in Italië als in Denemarken aan de asielprocedures had onttrokken. Gelet op de informatie in de zaak, bestond er volgens de Migrationsdomstol een risico dat, indien hij niet in bewaring werd gehouden, hij zou onderduiken, zich zou onttrekken aan de autoriteiten of op andere wijze de uitvoering van het overdrachtsbesluit zou verhinderen.
- 6 Mohammad Khir Amayry stelde tegen de beslissing van de Migrationsdomstol hoger beroep in en stelt dat de Migrationsöverdomstol het besluit van het Migrationsverk om hem aan Italië over te dragen moet vernietigen en dat het besluit van het Migrationsverk tot opschorting moet worden opgeheven.
- 7 Het besluit tot overdracht aan Italië werd op 8 mei 2015 uitgevoerd. Vervolgens keerde verzoeker terug naar Zweden en diende op 1 juni 2015 een nieuw verzoek om internationale bescherming in.
- 8 Op 30 juli 2015 besliste de Migrationsöverdomstol om het hoger beroep over de vraag inzake overdracht overeenkomstig verordening nr. 604/2013 niet toe te staan. Op dezelfde dag stond de Migrationsöverdomstol het hoger beroep inzake bewaring overeenkomstig verordening nr. 604/2013 toe. **[Or. 5]**

#### **Relevante Zweedse bepalingen etc.**

- 9 De Zweedse regels inzake de bewaring van en het toezicht op vreemdelingen staan in hoofdstuk 10 van de UL ([https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Utlanningslag-2005716\\_sfs-2005-716/](https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/)). In het geval dat Zweeds recht van toepassing is, geldt het volgende.
- 10 Volgens hoofdstuk 10, § 1, tweede alinea, punt 3, UL, moet een vreemdeling die 18 jaar of ouder is in bewaring worden gehouden indien dit noodzakelijk is om een verwijderingsbesluit voor te bereiden of uit te voeren. Volgens hoofdstuk 10,

§ 1, derde alinea, kan een besluit tot bewaring van een vreemdeling overeenkomstig de tweede alinea, punt 3, alleen worden genomen wanneer er anders een risico bestaat dat de vreemdeling criminele activiteiten zal verrichten in Zweden, zal onderduiken, zich zal onttrekken aan de autoriteiten of op andere wijze de uitvoering van het besluit zal verhinderen. Volgens hoofdstuk 10, § 4, tweede alinea, mag een vreemdeling met het oog op uitvoering op basis van § 1, tweede alinea, punt 3, niet gedurende meer dan twee maanden in bewaring worden gehouden indien daarvoor geen ernstige redenen bestaan. Zelfs als er dergelijke ernstige redenen bestaan, mag een vreemdeling niet gedurende meer dan drie maanden in bewaring worden gehouden of, indien de uitvoering waarschijnlijk langer zal duren doordat de vreemdeling niet meewerkt of het tijd kost om de nodige documenten te verkrijgen, gedurende meer dan twaalf maanden.

- 11 Volgens hoofdstuk 1, § 8, UL, moet de wet aldus worden toegepast dat de vrijheid van een vreemdeling niet méér wordt beperkt dan noodzakelijk is in elk concreet geval.
- 12 Volgens hoofdstuk 1, § 9, UL gelden de bepalingen inzake verwijdering mutatis mutandis eveneens voor overdrachtsbesluiten overeenkomstig verordening nr. 604/2013.
- 13 De onderhavige zaak betreft bewaring overeenkomstig verordening nr. 604/2013. In het arrest MIG 2015:5 van 3 juni 2015 heeft de Migrationsöverdomstol geoordeeld dat wanneer de vraag betrekking heeft op de bewaring van een asielzoeker met het oog op uitvoering van een besluit inzake overdracht aan een andere lidstaat overeenkomstig [verordening] nr. 604/2013, de bepalingen van de verordening volledig van toepassing moeten zijn [**Or. 6**] (<http://www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp>). Alleen wanneer de vraag niet door de verordening wordt geregeld of in de verordening is bepaald dat aanvullende nationale regels moeten worden toegepast, worden de regels van de UL van toepassing.
- 14 Bij vragen inzake opschorting van de uitvoering van verwijderingsbesluiten kan het Migrationsverk overeenkomstig hoofdstuk 12, § 13, UL beslissen om de procedure op te schorten indien daarvoor specifieke redenen bestaan.

### **Relevante Unierechtelijke bepalingen**

- 15 Uit overweging 20 van verordening nr. 604/2013 blijkt onder meer het volgende. De bewaring dient zo kort mogelijk te duren en te beantwoorden aan het noodzakelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel. De procedures waarin deze verordening voorziet met betrekking tot een in bewaring gehouden persoon moeten bij voorrang en binnen zo kort mogelijke termijnen worden uitgevoerd. Wat de algemene waarborgen met betrekking tot bewaring en, in voorkomend geval, de bewaringsvoorwaarden betreft, moeten de lidstaten ook ten aanzien van

personen die uit hoofde van deze verordening in bewaring worden gehouden, de bepalingen van richtlijn 2013/33/EU toepassen.

- 16 Hoofdstuk VI, deel IV, van verordening nr. 604/2013 bevat bepalingen over de over- en terugnameprocedure. Volgens artikel 27, lid 1, heeft de verzoeker het recht om 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. Volgens artikel 27, lid 3, onder c), heeft de betrokkene de gelegenheid 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. Volgens artikel 27, lid 4, kunnen de lidstaten bepalen dat de bevoegde autoriteiten ambtshalve kunnen besluiten de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. **[Or. 7]**
- 17 Artikel 28, in hoofdstuk VI, deel V, van de verordening, bevat bepalingen over bewaring. Volgens artikel 28, lid 3, eerste alinea, duurt de bewaring zo kort mogelijk en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de vereiste administratieve procedures zorgvuldig af te ronden totdat de overdracht uit hoofde van de verordening is uitgevoerd. Volgens de tweede alinea duurt, wanneer een persoon op grond van artikel 28 in bewaring wordt gehouden, de termijn voor het indienen van een overname- of terugnameverzoek niet langer dan één maand vanaf het tijdstip van indiening van het verzoek. Wanneer een persoon op grond van artikel 28 in bewaring wordt gehouden, wordt de overdracht van de betrokkene volgens de derde alinea zo spoedig uitgevoerd als praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen zes weken vanaf de impliciete of expliciete aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek door een andere lidstaat, dan wel vanaf het tijdstip waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 27, lid 3. Wanneer de verzoekende lidstaat zich niet houdt aan de termijnen voor het indienen van een overname- of terugnameverzoek, of wanneer de overdracht niet binnen de in de derde alinea genoemde termijn van zes weken geschiedt, wordt de betrokkene niet langer in bewaring gehouden (artikel 28, lid 3, vierde alinea).

### **Korte samenvatting van de voor de zaak relevante argumenten van partijen**

*Mohammad Khir Amayry*

- 18 Via zijn vertegenwoordiger en pro-Deadvocaat heeft Mohammad Khir Amayry in wezen het volgende aangevoerd. De Italiaanse autoriteiten hebben het verzoek tot overdracht op 18 maart 2015 aanvaard. Zes weken vanaf die datum waren verstreken op 29 april 2015. Op dat ogenblik had hij moeten worden vrijgelaten.

Aangezien het Migrationsverk heeft beslist om het overdrachtsbesluit op te schorten, werd de tijdslimiet van zes weken evenwel onderbroken, hetgeen betekent dat de in bewaring gehouden persoon nog zes weken in bewaring mag worden gehouden vanaf de datum waarop het besluit tot opschorting werd opgeheven. Dit betekent dat het Migrationsverk, door het besluit op te schorten, de periode gedurende welke een persoon in bewaring wordt gehouden, kan verlengen. Een dergelijke procedure moet een wettelijke grondslag hebben. **[Or. 8]**

*Migrationsverk*

- 19 Het Migrationsverk heeft in wezen het volgende aangevoerd. Artikel 28, lid 3, moet aldus worden uitgelegd dat het alleen ziet op personen die reeds in bewaring worden gehouden. Wanneer de persoon niet in bewaring wordt gehouden wanneer de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, vangt de termijn van zes weken aan wanneer de persoon daadwerkelijk in bewaring wordt genomen, niet wanneer de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald. Deze uitlegging vindt steun in de bewoordingen van de betrokken bepaling „in bewaring wordt gehouden”.
- 20 Het kan niet als doeltreffend worden beschouwd dat de periode van zes weken steeds aanvangt op de dag waarop de lidstaat die de persoon over- of terugneemt, de verantwoordelijkheid voor die individuele verzoeker aanvaardt. Dit zou betekenen dat een groot aantal personen die moeten worden overgedragen, niet in bewaring zouden kunnen worden gehouden, hetgeen op zijn beurt betekent dat het doel om een persoon in bewaring te nemen – veiligstellen dat de overdracht aan een andere lidstaat kan worden uitgevoerd – grotendeels teniet wordt gedaan.
- 21 Indien de persoon beslist om beroep in te stellen tegen een besluit om hem aan een andere lidstaat over te dragen, opteert het Migrationsverk ervoor om overeenkomstig artikel 27, lid 3, onder c), van verordening nr. 604/2013 het overdrachtsbesluit op te schorten. Indien het beroep wordt afgewezen, legt het Migrationsverk artikel 28, lid 3, derde alinea, aldus uit dat het betekent dat de persoon gedurende een nieuwe periode van zes weken in bewaring mag worden gehouden vanaf het moment dat de opschorting wordt opgeheven. Het Migrationsverk hanteert de uitlegging dat de tenuitvoerleggingsprocedure opnieuw begint, aangezien het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft. Artikel 29, lid 1, van de verordening biedt steun voor deze uitlegging. Uit deze bepaling blijkt dat de termijn van zes maanden om een persoon over of terug te nemen aanvangt bij de vaststelling van de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar, wanneer dit opschortende werking heeft. Tegen de achtergrond van artikel 28, lid 3, derde alinea, is het redelijk om dezelfde houding aan te nemen met betrekking tot een beroep tegen een overdrachtsbesluit wanneer een persoon in bewaring wordt gehouden. Een andere houding zou een negatief effect dreigen te hebben op de vereisten voor het Migrationsverk om een overdrachtsbesluit uit te voeren, doordat de beschikbare tijd om de praktische maatregelen te nemen om de uitvoering van de overdracht

mogelijk te maken, zo kort wordt dat de overdracht niet kan worden uitgevoerd. Door de termijn van zes weken **[Or. 9]** te vernieuwen bij de opheffing van de opschortende werking, heeft het Migrationsverk een nieuwe periode van zes weken om de praktische maatregelen te nemen die nodig zijn om een persoon over of terug te nemen. Zo is het waarschijnlijker dat het doel van het in bewaring houden van een persoon, namelijk de uitvoering van een overdrachtsbesluit veiligstellen, zal worden verwezenlijkt.

### **De redenen voor de twijfels van de Migrationsöverdomstol over de uitlegging van het Unierecht**

- 22 Sinds de inwerkingtreding van verordening nr. 604/13 bestaan er in het Unierecht en in het Zweedse recht parallelle regels over bewaring. In de eerder genoemde zaak MIG 2015:5 heeft de Migrationsöverdomstol geoordeeld dat het beginsel van voorrang van het Unierecht betekent dat de regels van de verordening inzake bewaring van toepassing moeten zijn in geval van bewaring met het oog op de overdracht van een verzoeker naar een andere lidstaat.
- 23 De bepaling die de Migrationsöverdomstol ertoe heeft gebracht om te verzoeken om een prejudiciële beslissing, is artikel 28, lid 3, derde alinea. In dit artikel worden de termijnen vastgesteld die gelden wanneer een persoon in bewaring wordt gehouden. De vraag is wat de uitdrukking “in bewaring wordt gehouden” betekent. In Zweden wordt een verzoeker die aan een andere lidstaat moet worden overgedragen, niet systematisch in bewaring gehouden. Alleen wanneer er een significant risico bestaat dat de verzoeker zal onderduiken, kan hij in bewaring worden gehouden. Dat betekent dat de verzoeker slechts bij uitzondering in bewaring wordt gehouden wanneer de verantwoordelijke lidstaat het verzoek van het Migrationsverk om hem over of terug te nemen heeft aanvaard. Indien het Migrationsverk vanaf het tijdstip van aanvaarding slechts zes weken heeft om de verzoeker in bewaring te nemen (indien dat nodig is) en vervolgens de overdracht uit te voeren, wordt het in de praktijk zeer moeilijk om personen aan andere lidstaten over te dragen. Ook bestaat er een stimulans voor de verzoeker om zich gedurende een relatief korte tijd aan de autoriteiten te onttrekken, om dan beschermd te zijn tegen bewaring voor de rest van de zes maanden gedurende welke de overdracht kan worden uitgevoerd. **[Or. 10]**
- 24 De bewoordingen van artikel 28, lid 3, van de verordening lijken ervan uit te gaan dat de betrokken persoon reeds in bewaring wordt gehouden, wat wordt aangegeven door het woord „hålls” [wordt gehouden] in de Zweedse versie. Andere taalversies drukken hetzelfde idee uit: „Where a person is detained pursuant to this article [...]”, „Lorsqu’une personne est placée en rétention en vertu du présent article [...]”, „Befindet sich eine Person nach diesem Artikel in Haft [...]”.



- 25 De Migrationsöverdomstol vraagt zich af of de periode gedurende welke een verzoeker in bewaring mag worden gehouden, maximaal zes weken bedraagt vanaf het tijdstip van impliciete of expliciete aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek, zelfs wanneer de verzoeker niet reeds in bewaring wordt gehouden.
- 26 Een van de vermelde doelstellingen van de verordening bestaat er inderdaad om in de vastgestelde termijnen zo kort mogelijk te houden. De Migrationsöverdomstol heeft nota genomen van het oorspronkelijke voorstel voor een verordening van de Commissie van 2008, en na de eerste lezing door het Europees Parlement in 2009 [COM(2008) 820 definitief]. [Artikel] 27, lid 4, daarvan bepaalde dat bewaring alleen mag worden toegepast vanaf het moment dat de betrokkene in kennis is gesteld van het besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. Het voorstel voor artikel 27, lid 5, luidde dat bewaring voor een zo kort mogelijke termijn wordt bevolen, zonder meer specifieke termijnen te bepalen.
- 27 Na besprekingen tussen het Parlement en de Raad in 2013 werd de tekst veranderd tot de latere toepasselijke bewoordingen. In het standpunt van de Raad (2013/C 177 E/01, blz. 32) werd verklaard dat het compromis tussen het Parlement en de Raad voorziet in een kortere periode voor de behandeling van een aanvraag uit hoofde van die verordening, wanneer de betrokkene in bewaring is (maar de lidstaten wel genoeg tijd geeft om hun deel van de procedure uit te voeren) en voorziet in de gevolgen voor de betrokken lidstaten als één ervan zich niet aan de termijnen houdt. Wat betreft de bewaring zelf is de belangrijkste consequentie dat de lidstaat die de betrokkene in bewaring houdt (en zich niet aan de termijnen heeft gehouden), de in bewaring gestelde persoon moet vrijlaten, waarbij wordt toegelicht dat er geen verschuiving is van verantwoordelijkheid krachtens de Dublinprocedure vanwege een dergelijke niet-naleving van de termijnen. **[Or. 11]**
- 28 De bepalingen van verordening nr. 604/2013 zijn van belang voor een groot aantal zaken. De rechtsregels die dwangmaatregelen tegen het individu betreffen, moeten duidelijk en voorspelbaar zijn. Tegen die achtergrond acht de Migrationsöverdomstol het noodzakelijk om het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de verordening. **[Or. 12]**

**De Migrationsöverdomstol verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie om een beslissing over de volgende vragen**

1. Wanneer een asielzoeker niet in bewaring wordt gehouden op het tijdstip waarop de verantwoordelijke lidstaat zijn overname aanvaardt, maar later in bewaring wordt genomen – op grond dat slechts dan wordt geoordeeld dat er een significant risico bestaat dat de persoon zal onderduiken – moet de termijn van zes weken van artikel 28, lid 3, van verordening nr. 604/2013 dan worden berekend

vanaf de dag waarop de persoon in bewaring wordt genomen, of vanaf een ander tijdstip en zo ja, hetwelk?

2. Staat, wanneer een asielzoeker niet in bewaring wordt gehouden op het tijdstip waarop de verantwoordelijke lidstaat zijn overname aanvaardt, artikel 28 van de verordening in de weg aan de toepassing van nationale regels, zoals de Zweedse regels, volgens welke een vreemdeling met het oog op uitvoering [van een overdracht] niet langer dan twee maanden in bewaring mag worden gehouden indien er geen ernstige redenen bestaan om hem langer in bewaring te houden, en indien dergelijke redenen bestaan, de vreemdeling maximaal drie maanden in bewaring mag worden gehouden of, indien de uitvoering waarschijnlijk langer zal duren doordat de vreemdeling niet meewerkt of het tijd kost om de nodige documenten te verkrijgen, maximaal twaalf maanden?

3. Indien een nieuwe uitvoeringsprocedure begint wanneer een beroep of bezwaar niet langer een opschortende werking heeft (zie artikel 27, lid 3), vangt dan een nieuwe termijn van zes weken voor uitvoering van de overdracht aan, of moet deze worden verminderd, bijvoorbeeld, met het aantal dagen dat de persoon reeds in bewaring werd gehouden nadat de verantwoordelijke lidstaat zijn overname of terugname heeft aanvaard?

4. Heeft het belang of de asielzoeker die tegen een overdrachtsbesluit beroep heeft ingesteld niet zelf heeft verzocht om opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit in afwachting van de uitkomst van het beroep [zie artikel 27, lid 3, onder c), en lid 4]?