

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2571
Datum uitspraak	27 september 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 mei 2016 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om haar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen niet in behandeling genomen.

Volledige tekst

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

201604333/1/V3.

Datum uitspraak: 27 september 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
2. [de vreemdeling],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen, van 6 juni 2016 in zaak nr. NL16.950 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 6 mei 2016 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om haar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen niet in behandeling genomen.

Bij uitspraak van 6 juni 2016 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraak hebben de staatssecretaris en de vreemdeling hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 maart 2017, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A. Wildeboer en mr. F.H.E. Houben, en de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. I.M. Zuidhoek, advocaat te Groningen, zijn verschenen.

Bij brieven van 15 augustus 2017 heeft de Afdeling partijen medegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht is heropend. Daarbij is medegedeeld dat de Afdeling voornemens is het Hof van Justitie (hierna: het Hof) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd.

Bij brieven van 28 augustus 2017 en 5 september 2017 hebben de staatssecretaris onderscheidenlijk de vreemdeling hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. In deze verwijzingsuitspraak is de vraag aan de orde of Verordening (EU) nr. 604/2013 (PB 2013, L180; hierna: Dublinverordening), gelezen in het licht van de arresten van het Hof van 7 juni 2016, *Ghezelbash*, ECLI:EU:C:2016:409 (hierna: het arrest *Ghezelbash*) en *Karim*, ECLI:EU:C:2016:410 (hierna: het arrest *Karim*), zo moet worden uitgelegd dat slechts één lidstaat is belast met het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en dat een vreemdeling louter in die lidstaat een beroep kan doen op de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III, in het bijzonder artikel 9, van de Dublinverordening.

1.1. De in deze zaak te stellen prejudiciële vraag is gelijk aan de eerste prejudiciële vraag in de uitspraak van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2017:2572](#), die tegelijk met deze zaak naar het Hof wordt verwezen. Behoudens de overwegingen 2. tot en met 3.3., 5., 5.1., 6.4., 6.5. en 7. in onderhavige zaak en overwegingen 2. tot en met 3., 5.4., 5.5., 5.11 en 6. in voormelde zaak, zijn alle overwegingen in beide zaken gelijk.

1.2. Hierna worden eerst de feiten van deze procedure weergegeven. Daarna volgt een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving. Ten slotte volgt de nationale beoordeling en de redenen om prejudiciële vragen te stellen.

De feiten

Het besluit en aangevallen uitspraak

2. De vreemdeling, van Syrische nationaliteit, heeft op 21 januari 2016 in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend. De staatssecretaris heeft krachtens artikel 18, eerste lid, onder b, van de Dublinverordening Duitsland verantwoordelijk gehouden voor de behandeling van dit verzoek. De Duitse autoriteiten hebben het terugnameverzoek van 21 maart 2016, door niet binnen twee weken te reageren, op 5 april 2016 stilzwijgend

geaccepteerd. Gelet daarop heeft de staatssecretaris het verzoek om internationale bescherming van de vreemdeling niet in behandeling genomen.

De vreemdeling heeft aangevoerd dat Nederland krachtens artikel 9 van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de behandeling van haar verzoek om internationale bescherming, omdat haar in Nederland verblijvende echtgenoot hier internationale bescherming geniet.

2.1. De staatssecretaris heeft zich in zijn besluit van 6 mei 2016, waarin het voornemen daartoe is herhaald en ingelast, voor zover hier van belang op het standpunt gesteld dat uit het systeem van de Dublinverordening volgt dat de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III van de Dublinverordening alleen van toepassing zijn, indien een lidstaat een vreemdeling overneemt. Nu Duitsland de vreemdeling in het hoofdgeding niet overneemt maar terugneemt, omdat zij daar eerder een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, kan de vreemdeling volgens de staatssecretaris geen beroep doen op artikel 9 van de Dublinverordening.

2.2. De rechtbank heeft overwogen dat het beroep van de vreemdeling op artikel 9 van de Dublinverordening faalt, nu de vreemdeling eerder in Duitsland een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Voorts heeft zij overwogen dat de staatssecretaris niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat in hetgeen de vreemdeling heeft aangevoerd geen grond is gelegen om toepassing te geven aan artikel 17 van de Dublinverordening, zodat zij het besluit van 6 mei 2016 heeft vernietigd en de staatssecretaris heeft opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen zij in haar uitspraak heeft overwogen.

Hoger beroep

3. Tegen de uitspraak van de rechtbank heeft de vreemdeling hoger beroep bij de Afdeling ingesteld.

3.1. In de eerste plaats heeft de rechtbank volgens de vreemdeling ten onrechte overwogen dat zij in Duitsland een eerste asielverzoek heeft ingediend. Daartoe betoogt zij dat zij behoort tot de groep van 900 asielzoekers die in Duitsland vingerafdrukken hebben achtergelaten maar waarbij de Duitse autoriteiten hebben verklaard dat geen verantwoordelijkheid bestaat in de zin van de Dublinverordening, zodat de staatssecretaris er ten onrechte van is uitgegaan dat Duitsland haar asielverzoek zal behandelen.

3.2. In de tweede plaats betoogt de vreemdeling dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat haar beroep op artikel 9 van de Dublinverordening faalt.

3.3. Ook de staatssecretaris heeft tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep ingesteld, voor zover de rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat in hetgeen de vreemdeling heeft aangevoerd geen grond is gelegen om toepassing te geven aan artikel 17 van de Dublinverordening en het besluit van 6 mei 2016 heeft vernietigd. Dit betoog is niet relevant voor het stellen en beantwoorden van de prejudiciële vraag, nu in artikel 17 staat dat een lidstaat kan besluiten om een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming te behandelen, ook al is hij daartoe krachtens de in de Dublinverordening neergelegde criteria niet verplicht. Gelet daarop laat de Afdeling dit betoog in deze verwijzingsuitspraak buiten beschouwing. Ook indien het hoger

beroep van de staatssecretaris kennelijk gegrond is, blijft de te stellen prejudiciële vraag die voorligt in het hoger beroep van de vreemdeling immers relevant.

Wettelijk kader

Het recht van de Europese Unie

Dublinverordening

4. Punt 4 van de considerans luidt:

"In de conclusies van Tampere werd ook aangegeven dat het CEAS op korte termijn een duidelijke en hanteerbare methode moet bevatten om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek."

Punt 5 van de considerans luidt:

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

Punt 9 van de considerans luidt:

"Gezien de resultaten van de verrichte evaluaties van de uitvoering van de instrumenten uit de eerste fase is het nu tijd om de uitgangspunten van Verordening (EG) nr. 343/2003 te bevestigen en tegelijkertijd de verbeteringen aan te brengen waarvan de ervaring heeft geleerd dat ze nodig zijn om het Dublinsysteem effectiever te maken en verzoekers uit hoofde van dat systeem beter te beschermen. [...]".

Punt 14 van de considerans luidt:

"Overeenkomstig het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dient voor de lidstaten bij de toepassing van deze verordening de eerbiediging van het familie- en gezinsleven voorop te staan."

Punt 15 van de considerans luidt:

"De gezamenlijke behandeling van verzoeken om internationale bescherming van de leden van een gezin door dezelfde lidstaat zorgt ervoor dat de verzoeken grondig worden behandeld en de beslissingen daarover coherent zijn en dat gezinsleden niet van elkaar worden gescheiden."

Punt 19 van de considerans luidt:

"Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen,

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

Artikel 2 ("Definities") luidt:

"Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

b) "verzoek om internationale bescherming": een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder h), van Richtlijn 2011/95/EU;

c) "verzoeker": een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

d) "behandeling van een verzoek om internationale bescherming": alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU en Richtlijn 2011/95/EU, met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens de bepalingen van deze verordening;

[...]

f) "persoon die internationale bescherming geniet": een onderdaan van een derde land of een staatloze aan wie internationale bescherming is verleend in de zin van artikel 2, onder a), van Richtlijn 2011/95/EU;

g) "gezinsleden": voor zover het gezin reeds in het land van herkomst bestond, de volgende leden van het gezin van de verzoeker die op het grondgebied van de lidstaten aanwezig zijn:

- de echtgenoot van de verzoeker of de niet-gehuwde partner met wie een duurzame relatie wordt onderhouden, indien in het recht of de praktijk van de betrokken lidstaat niet-gehuwde paren en gehuwde paren op een vergelijkbare manier worden behandeld in het kader van diens recht met betrekking tot onderdanen van een derde land;

[...]

[...]"

Artikel 3 luidt:

"Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.

1. De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, inclusief aan de grens of in de transitzones. Het verzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is.

2. Wanneer op basis van de in deze verordening vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, is de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

[...]

Indien de overdracht uit hoofde van dit lid niet kan geschieden aan een op grond van de criteria van hoofdstuk III aangewezen lidstaat of aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend, wordt de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de verantwoordelijke lidstaat."

Artikel 7 ("Rangorde van de criteria") luidt:

"1. De in dit hoofdstuk vastgestelde criteria aan de hand waarvan de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, zijn van toepassing in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst.

2. Welke lidstaat met toepassing van de in dit hoofdstuk beschreven criteria de verantwoordelijke lidstaat is, wordt bepaald op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal bij een lidstaat indient.

3. Met het oog op de toepassing van de in de artikelen 8, 10 en 16 bedoelde criteria nemen de lidstaten elk beschikbaar bewijs van de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat van gezinsleden, familieleden of andere familierelaties van de verzoeker in aanmerking, op voorwaarde dat een dergelijk bewijs wordt overgelegd vóór de inwilliging van het verzoek tot overname of tot terugname van de betrokkene door een andere lidstaat overeenkomstig respectievelijk de artikelen 22 en 25 en dat in eerste aanleg nog geen beslissing ten gronde is genomen over de vorige verzoeken om internationale bescherming van de verzoeker."

Artikel 9 ("Gezinsleden die internationale bescherming behoeven") luidt:

"Wanneer een gezinslid van de verzoeker, ongeacht of het gezin reeds in het land van oorsprong was gevormd, als persoon die internationale bescherming geniet is toegelaten voor verblijf in een lidstaat, is deze lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, mits de betrokkenen schriftelijk hebben verklaard dat zij dat wensen."

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

1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht:

"[...]"

b) een verzoeker wiens verzoek in behandeling is en die een verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen."

Artikel 19 ("Beëindiging van de verantwoordelijkheid") luidt:

"[...]

2. De in artikel 18, lid 1, gespecificeerde verplichtingen komen te vervallen indien de verantwoordelijke lidstaat, bij een verzoek tot over- of terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), kan aantonen dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten, tenzij hij houder is van een geldige verblijfstitel die door de verantwoordelijke lidstaat is afgegeven.

Een verzoek dat na de in de eerste alinea bedoelde periode van afwezigheid wordt ingediend, wordt beschouwd als een nieuw verzoek dat leidt tot een nieuwe procedure waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald."

Artikel 20 ("Begin van de procedure") luidt:

"1. De procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, vangt aan zodra het verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.

[...]

4. Wanneer een verzoek om internationale bescherming bij de bevoegde autoriteiten van een lidstaat wordt ingediend door een verzoeker die zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt, is het de taak van de lidstaat op het grondgebied waarvan de verzoeker zich bevindt, om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. De lidstaat waar de verzoeker zich bevindt, wordt onverwijld van het verzoek in kennis gesteld door de lidstaat waarbij het is ingediend, en wordt vervolgens voor de toepassing van deze verordening beschouwd als de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend.

[...]

5. De lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, is verplicht om, op de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden en met het oog op afronding van de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, over te gaan tot terugname van de verzoeker die zich zonder verblijfstitel in een andere lidstaat ophoudt of daar opnieuw een verzoek heeft ingediend na zijn eerste, in een andere lidstaat ingediende verzoek te hebben ingetrokken tijdens de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is.

Deze verplichting geldt niet meer wanneer de lidstaat die wordt verzocht de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat af te ronden, kan aantonen dat de verzoeker het grondgebied van de lidstaten inmiddels ten minste drie maanden heeft verlaten of door

een andere lidstaat in het bezit is gesteld van een verblijfstitel.

Een verzoek dat na een in de tweede alinea bedoelde periode van afwezigheid wordt ingediend, wordt beschouwd als een nieuw verzoek dat leidt tot een nieuwe procedure waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald."

Artikel 27 ("Rechtsmiddelen") luidt:

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

[...]"

Het nationale recht

Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000)

Artikel 8 luidt:

"De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...]

c. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28;

[...]"

Artikel 28 luidt:

"1. Onze Minister is bevoegd:

a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen.

[...]"

Artikel 30 luidt:

"1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt niet in behandeling genomen, indien op grond van de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

[...]"

Beoordeling

Nationaal

5. Alvorens toe te komen aan de te stellen prejudiciële vraag, zal de Afdeling het onder 3.1. vermelde betoog beoordelen. In zoverre zijn aspecten aan de orde die van belang zijn voor de nationale procedure, maar die niet relevant zijn voor het stellen en beantwoorden van de prejudiciële vraag.

5.1. Uit het Eurodac-systeem volgt dat de vreemdeling op 5 januari 2016 in Duitsland een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. De vreemdeling heeft op geen enkele wijze gestaafd dat zij behoort tot de in 3.1 genoemde specifieke groep van 900 asielzoekers. Zij heeft evenmin op enige andere wijze aannemelijk gemaakt dat zij geen verzoek om internationale bescherming in Duitsland heeft ingediend. Gelet daarop kan, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, van de informatie uit Eurodac en het stilzwijgende claimakkoord worden uitgegaan en is de staatssecretaris niet ten onrechte ervan uitgegaan dat Duitsland bij overdracht van de vreemdeling haar asielverzoek in behandeling zal nemen.

Het betoog faalt.

Aanleiding prejudiciële vraag

6. Blijkens de totstandkomingsstukken van de Dublinverordening, punten 5 en 9 van de considerans daarvan en punten 37 en 64 van de conclusie van de advocaat-generaal E. Sharpston voor de zaak Ghezelbash van 17 maart 2016, ECLI:EU:C:2016:186, beoogt de Dublinverordening een methode vast te leggen met als doel de snelle vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een verzoeker bij één van de lidstaten is ingediend, om zo de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen alsmede de doelstelling om dergelijke verzoeken snel te behandelen, niet te ondermijnen. Daarnaast beoogt de Dublinverordening de aan asielzoekers geboden rechtsbescherming te verbeteren (zie punt 19 van de considerans en punt 57 van het arrest Ghezelbash).

6.1. Uit de onder 4. genoemde bepalingen van de Dublinverordening en het onder 6. beschreven doel daarvan, leidt de Afdeling af dat de Dublinverordening beoogt dat slechts één lidstaat is belast met de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat en dat dit de lidstaat is waar een verzoeker zijn eerste verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Zo volgt uit artikel 7, tweede lid, van de Dublinverordening dat voor de beoordeling welke lidstaat gelet op de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III verantwoordelijk is, de situatie ten tijde van het eerste verzoek om internationale bescherming van de verzoeker in één van de lidstaten bepalend is. Daarnaast volgt uit artikel 20, eerste lid, dat de procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming aanvangt zodra het verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend. Uit het vijfde lid volgt dat de lidstaat waar het eerste verzoek om internationale bescherming is ingediend in beginsel verplicht is om de verzoeker die zich in een andere lidstaat bevindt terug te nemen zolang de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat nog niet is afgerond. Zoals het Hof in zijn arrest van 26 juli 2017, Mengesteab, ECLI:EU:C:2017:587, heeft geoordeeld, wordt aan deze lidstaat waar het eerste verzoek om internationale bescherming wordt ingediend aldus een specifieke rol toebedeeld (het Hof zelf spreekt van een "bijzondere status"; punt 93 en punt 95).

6.2. Een andere uitleg zou in strijd zijn met het doel en de strekking van de Dublinverordening, omdat dan meer dan één lidstaat op basis van dezelfde gegevens dezelfde beoordeling maakt. Dit zou forumshopping in de hand werken en derhalve secundaire migratiestromen bevorderen, omdat het de verzoeker op die manier kan baten te blijven doorreizen totdat het gewenste resultaat is bereikt. Zoals het Hof in zijn arrest van 21 december 2011, NS, ECLI:EU:C:2011:865 (punt 79) immers heeft overwogen, is de Dublinverordening vastgesteld op grond van het beginsel van wederzijds vertrouwen om de behandeling van asielverzoeken te stroomlijnen en te voorkomen dat het stelsel verstopt raakt doordat de autoriteiten van de staten talrijke asielverzoeken van één verzoeker dienen te behandelen, om meer rechtszekerheid te bieden met betrekking tot de bepaling van de staat die verantwoordelijk is om het asielverzoek te behandelen en om aldus forumshopping te voorkomen. Het geheel heeft hoofdzakelijk tot doel om in het belang van zowel de asielzoekers als de deelnemende staten de behandeling van asielverzoeken sneller te laten verlopen.

6.3. Weliswaar heeft het Hof in het arrest Ghezelbash (punt 54) overwogen dat het aanwenden van een rechtsmiddel uit hoofde van de Dublinverordening niet kan worden gelijkgesteld met forumshopping, maar dat laat onverlet dat secundaire migratiestromen tevens worden bevorderd indien het mogelijk is om bij verschillende lidstaten, ter vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat, een beroep te kunnen doen op de toepasselijkheid van de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III van de Dublinverordening. Temeer nu dit in de meeste gevallen gepaard gaat met een nieuw verzoek om internationale bescherming, terwijl de Dublinverordening nu juist als doel heeft te voorkomen dat de lidstaten talrijke verzoeken van één verzoeker dienen te behandelen. De mogelijkheid dat meer lidstaten belast zouden zijn met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, lijkt derhalve niet verenigbaar met de doelstelling van de Dublinverordening om tot een snelle en efficiënte methode voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat te komen en zo de daadwerkelijke toegang van een verzoeker tot de procedure voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen.

6.4. De Afdeling heeft voorts gekeken naar het voorstel voor Dublinverordening IV (COM(2016) 270 definitief). Hierin staat onder 5.1. "De Dublinverordening stroomlijnen en doelmatiger maken" dat de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III slechts éénmaal worden toegepast:

"De regel van de rangorde in de criteria om de verantwoordelijke lidstaat te bepalen, verklaart uitdrukkelijk dat de criteria slechts eenmaal worden toegepast. Dit betekent dat, vanaf het tweede verzoek, de regels inzake overname (terugname) zonder uitzondering van toepassing zullen zijn. De regel dat criteria worden bepaald op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal bij een lidstaat heeft ingediend, geldt thans voor alle criteria, met inbegrip van die met betrekking tot gezinsleden en minderjarigen. Dankzij een duidelijke eindtermijn voor het verschaffen van relevante informatie zal het mogelijk zijn snel een onderzoek te voeren en een besluit te nemen."

Het is de Afdeling echter niet duidelijk of hieruit kan worden afgeleid dat onder de huidige Dublinverordening de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III vaker dan éénmaal kunnen worden toegepast. De passage kan immers ook een explicitering zijn van de thans

geldende praktijk. In zoverre biedt dit geen verheldering.

6.5. De Afdeling leidt uit het onder 6. tot en met 6.4. overwogene af dat een vreemdeling ook alleen in de lidstaat waar het eerste verzoek is ingediend een beroep kan doen op de juiste toepassing van de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III. Dit zou betekenen dat de vreemdeling in onderhavige situatie slechts in Duitsland, de lidstaat waar zij gelet op het Eurodacresultaat en het claimakkoord haar eerste verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, een beroep kan doen op de toepasselijkheid van de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III van de Dublinverordening. Zij zal derhalve in Duitsland moeten aanvoeren dat Nederland krachtens artikel 9 van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de behandeling van haar verzoek om internationale bescherming omdat reeds ten tijde van dit eerste verzoek in Duitsland haar echtgenoot in Nederland internationale bescherming genoot, zodat Duitsland Nederland eventueel om overname kan verzoeken. Nu de vreemdeling de procedure in Duitsland ter vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat niet heeft afgewacht maar is doorgereisd naar Nederland en tussen Nederland en Duitsland reeds een claimakkoord bestaat, kan zij niet in Nederland alsnog een beroep doen op de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III van de Dublinverordening.

6.6. Deze uitleg heeft naar het oordeel van de Afdeling ook te gelden in de situatie dat tussen twee andere lidstaten reeds een claimakkoord bestaat, alvorens de vreemdeling in een derde lidstaat opnieuw een verzoek om internationale bescherming indient. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat een vreemdeling een eerste lidstaat illegaal binnenkomt, vervolgens doorreist naar een volgende lidstaat en daar een verzoek om internationale bescherming indient. Laatstgenoemde lidstaat verzoekt om overname bij de eerste lidstaat en die gaat daarmee akkoord. De vreemdeling reist vervolgens door naar een derde lidstaat, waar hij opnieuw een verzoek om internationale bescherming indient. Die derde lidstaat kan volgens het oordeel van de Afdeling, onder verwijzing naar dat reeds vastgestelde claimakkoord, direct vaststellen dat de eerste lidstaat verantwoordelijk is. Daarmee wordt voorkomen dat een vreemdeling in een derde lidstaat kan klagen over een reeds tussen twee andere lidstaten vaststaand claimakkoord en die derde lidstaat gehouden is daar in alle gevallen nader onderzoek naar te doen.

6.7. De Afdeling merkt op dat het bovenstaande niet geldt in het geval van een niet-begeleide minderjarige (zie in dat verband het arrest van het Hof, MA, van 6 juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367).

6.8. Voor een goede werking van dit systeem is wel vereist dat de staatssecretaris in onderhavige situatie het terugnameverzoek aan de aangezochte lidstaat - in dit geval Duitsland - van alle bekende, relevante informatie - in onderhavige zaak over de echtgenoot van de vreemdeling in Nederland - voorziet. Op die manier wordt de lidstaat waar het eerste verzoek om internationale bescherming is ingediend en die derhalve belast is met de verantwoordelijkheidsbepaling, ten volle in staat gesteld te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is.

6.9. Uit de bepalingen en het doel van de Dublinverordening leidt de Afdeling derhalve vooralsnog af dat de vreemdeling in onderhavige situatie slechts in Duitsland, de lidstaat waar zij voor het eerst een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, een beroep kan doen op de toepasselijkheid van de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III

van de Dublinverordening. De Afdeling beseft dat dit betekent dat de vreemdeling terug naar Duitsland zou moeten reizen om haar rechtsmiddelen aan te wenden, maar dit past bij de doelstellingen van de Dublinverordening. Het is immers de bedoeling dat de vreemdeling in de lidstaat blijft die de verantwoordelijkheid moet vaststellen. Een andere uitleg zou ertoe leiden dat voor de vreemdeling geen prikkel bestaat om de beslissing van de lidstaat die de verantwoordelijkheid moet vaststellen af te wachten.

6.10. Gelet op het doel en de strekking van de Dublinverordening meent de Afdeling aldus dat een verzoeker - niet zijnde een niet-begeleide minderjarige - zich er bij terugname bij de autoriteiten van de verzoekende lidstaat in het kader van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit slechts op kan beroepen dat:

- (1) het terugnameverzoek onvolledig is of onjuiste informatie bevat;
- (2) het terugnameverzoek niet tijdig is verzonden;
- (3) de in artikel 19, tweede lid, tweede alinea, van de Dublinverordening geformuleerde regel verkeerd is toegepast (vergelijk het arrest Karim);
- (4) in de verantwoordelijke lidstaat sprake is van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers die ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat een asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het EU Handvest), als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening; of
- (5) de overdracht in strijd is met artikel 4 van het EU Handvest wegens andere omstandigheden dan bedoeld onder punt 4 (vergelijk het arrest van het Hof van 16 februari 2017, C.K., ECLI:EU:C:2017:127; hierna: het arrest C.K.).

Volgens de Afdeling zijn dit punten die noodzakelijkerwijs door de rechterlijke instantie in de verzoekende lidstaat moeten worden getoetst.

6.11. De Afdeling ziet zich echter gesteld voor de vraag of de uitleg van de Dublinverordening onder 6.1. t/m 6.10. juist is in het licht van de arresten Ghezelbash en Karim van 7 juni 2016.

6.12. De Afdeling merkt in dat kader het volgende op. Voormelde arresten zouden zo kunnen worden uitgelegd dat dit enige twijfel geeft over de hiervoor weergegeven uitleg van de Dublinverordening. Deze arresten vormen dan ook de aanleiding om in het hoofdgeding prejudiciële vragen te stellen.

6.13. Uit het arrest Ghezelbash volgt dat een asielzoeker zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat een verantwoordelijkheids criterium van hoofdstuk III van de Dublinverordening verkeerd is toegepast (zie met name punten 34, 51 tot en met 53, 57 en 61 van dit arrest). In het arrest Karim heeft het Hof, onder verwijzing naar het arrest Ghezelbash, overwogen dat een asielzoeker zich daarnaast in een beroep tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat de in artikel 19, tweede lid, van de Dublinverordening geformuleerde regels verkeerd zijn toegepast (zie met name punten 20 tot en met 23, 26 en 27 van dit

arrest). De Afdeling merkt op dat het Hof in voormelde arresten veel belang heeft gehecht aan de rechtsbescherming van een asielzoeker (zie in dat verband ook punt 60 en 61 van het arrest C.K.) en dat de arresten algemeen zijn geformuleerd. Uit deze arresten zou derhalve kunnen worden afgeleid dat een vreemdeling zich te allen tijde, dat wil zeggen tegenover elke lidstaat, bij een overdrachtsbesluit op de toepasselijkheid van de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III van de Dublinverordening moet kunnen beroepen.

6.14. Anders dan in het arrest Ghezelbash gaat het in onderhavige zaak echter niet om overname maar om terugname. Dat het Hof in dit arrest heeft overwogen dat een verzoeker zich in het kader van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit kan beroepen op een verkeerde toepassing van een in hoofdstuk III van de Dublinverordening genoemd verantwoordelijkheids criterium, maakt dus niet zonder meer dat ook in de situatie dat in Nederland het tweede verzoek om internationale bescherming is ingediend en tussen Nederland en een andere lidstaat reeds een claimakkoord bestaat, de vreemdeling in Nederland een beroep kan doen op de onjuiste toepassing van voormelde verantwoordelijkheidscriteria.

6.15. Hoewel het arrest Karim wel betrekking heeft op terugname, heeft het Hof zich in dit arrest slechts uitgelaten over de vraag of een vreemdeling zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit op kan beroepen dat de in artikel 19, tweede lid, tweede alinea, van de Dublinverordening geformuleerde regel verkeerd is toegepast. Het gevolg van die verkeerde toepassing zou zijn dat de lidstaat die om terugname heeft verzocht, moet worden aangemerkt als de lidstaat waar het eerste verzoek is ingediend. Daarmee is nog niet duidelijk of bij terugname ook meer in algemene zin, buiten de situatie van artikel 19, tweede lid, van de Dublinverordening, een beroep kan worden gedaan op de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III, waaronder artikel 9 van de Dublinverordening.

6.16. Gelet op het voorgaande kan uit de arresten Ghezelbash en Karim niet zonder meer worden afgeleid dat ook in de situatie in onderhavige zaak de vreemdeling in Nederland kan klagen over de onjuiste toepassing van de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III van de Dublinverordening.

Prejudiciële vraag

7. Uit de Dublinverordening leidt de Afdeling af dat slechts één lidstaat is belast met het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en dat dit de lidstaat is waar het eerste verzoek is ingediend, zodat de verzoeker slechts in die lidstaat een beroep kan doen op de toepasselijkheid van de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III van de Dublinverordening. In de jurisprudentie van het Hof is dit echter niet expliciet overwogen. Daarom legt de Afdeling het Hof de volgende vraag voor:

Moet Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180) aldus worden uitgelegd dat slechts de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming voor het eerst is ingediend, is belast met het bepalen van de

verantwoordelijke lidstaat, met als gevolg dat een vreemdeling alleen in die lidstaat krachtens artikel 27 van de Dublinverordening in rechte kan opkomen tegen een onjuiste toepassing van een in hoofdstuk III van die Verordening genoemd verantwoordelijkheids criterium, waaronder artikel 9?

8. De behandeling van het hoger beroep zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

9. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

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

Moet Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180) aldus worden uitgelegd dat slechts de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming voor het eerst is ingediend, is belast met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, met als gevolg dat een vreemdeling alleen in die lidstaat krachtens artikel 27 van de Dublinverordening in rechte kan opkomen tegen een onjuiste toepassing van een in hoofdstuk III van die Verordening genoemd verantwoordelijkheids criterium, waaronder artikel 9?

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

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. G. Van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Leeman, griffier.

w.g. Verheij w.g. Leeman
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 september 2017

759.