



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 17 november 2022¹

Zaak C-556/21

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
in tegenwoordigheid van
E.N.,
S.S.,
J.Y.**

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Criteria en instrumenten om dit te bepalen – Beroep tegen een besluit tot overdracht van een asielzoeker – Overdrachtstermijn – Opschorting van de termijn voor uitvoering van de overdracht”

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 27, lid 3, en artikel 29 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend².

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van geschillen tussen E.N., S.S. en J.Y., aanvragers van internationale bescherming, en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland; hierna: „staatssecretaris”), betreffende besluiten van laatstgenoemde om hun verzoeken om internationale bescherming zonder onderzoek af te wijzen en hen over te dragen aan andere lidstaten. Deze besluiten zijn door de bevoegde rechters in eerste aanleg vernietigd. De staatssecretaris heeft tegen deze uitspraken hoger beroep ingesteld, waarbij hij onder meer heeft verzocht om bij voorlopige voorziening de termijn voor overdracht van deze aanvragers van internationale bescherming op te schorten, welk verzoek is toegewezen.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening”.

3. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om te verduidelijken op welke manier de termijn waarbinnen de verzoekende lidstaat de aanvrager van internationale bescherming aan de verantwoordelijke lidstaat kan overdragen, moet worden berekend.

4. Deze zaak hangt samen met de aanhangige zaak Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Overdrachtstermijn – Mensenhandel) (C-338/21), waarin de vraag aan de orde is of de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening bedoelde overdrachtstermijn (hierna: „overdrachtstermijn”) wordt opgeschort wanneer de betrokkene tegelijk met zijn verzoek om internationale bescherming bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit tot weigering van afgifte van de tijdelijke verblijfstitel als bedoeld in artikel 8 van richtlijn 2004/81/EG³.

5. Ofschoon de Raad van State (Nederland) zich in deze twee zaken afvraagt wat de gevolgen van opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit zijn voor de berekening van de overdrachtstermijn als zodanig, zijn de specifieke kwesties die aan de orde zijn verschillend. Om die reden zijn voor genoemde zaken afzonderlijke conclusies van dezelfde datum opgesteld.

6. In de onderhavige conclusie zal ik het Hof aan het einde van mijn analyse in overweging geven om voor recht te verklaren dat artikel 27, lid 3, en artikel 29 van de Dublin III-verordening aldus moeten worden uitgelegd dat voor zover de verzoekende lidstaat heeft gekozen voor toepassing van artikel 27, lid 3, onder c), van die verordening en de aanvrager van internationale bescherming niet uit hoofde van die bepaling om opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit heeft verzocht, de rechter in hoger beroep tijdens de behandeling van de zaak en op verzoek van de bevoegde autoriteit van die lidstaat geen voorlopige voorziening kan gelasten die leidt tot opschorting van de overdrachtstermijn.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

7. Volgens artikel 1 van de Dublin III-verordening worden in die verordening de criteria en instrumenten vastgesteld 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 is ingediend. De overwegingen 4, 5 en 19 van die verordening luiden in dat verband:

„(4) In de conclusies van [de Europese Raad bij zijn bijzondere bijeenkomst] van Tampere [van 15 en 16 oktober 1999] werd [...] aangegeven dat het [gemeenschappelijk Europees asielstelsel] op korte termijn een duidelijke en hanteerbare methode moet bevatten om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.

³ Richtlijn van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (PB 2004, L 261, blz. 19, met rectificatie in PB 2013, L 82, blz. 63).

- (5) 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.

[...]

- (19) 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.”

8. Artikel 27, leden 3 en 4, van de Dublin III-verordening bepaalt:

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

- a) het beroep of het bezwaar de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven, of
- b) de overdracht automatisch wordt opgeschort en dat dergelijke opschorting verstrijkt na een bepaalde redelijke termijn, binnen welke een rechterlijke instantie na nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het verzoek een beslissing heeft genomen of een beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, of
- c) de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. De lidstaten zorgen ervoor dat er een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek wordt gegeven. Beslissingen over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit worden gegeven binnen een redelijke termijn die evenwel een nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het opschortingsverzoek mogelijk maakt. Een beslissing om de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet op te schorten wordt gemotiveerd.

4. De lidstaten kunnen 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.”

9. Artikel 29, lid 1, eerste alinea, en lid 2, van die verordening is als volgt verwoord:

„1. De verzoeker [...] wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes

maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft.

[...]

2. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.”

B. Nederlands recht

10. Artikel 8:81, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht⁴ van 4 juni 1992 bepaalt:

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

11. Artikel 8:108, lid 1, van die wet luidt:

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

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag

12. Op 12 juli 2019, 7 oktober 2019 en 22 november 2020 hebben respectievelijk E.N., S.S. en J.Y. in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend. De staatssecretaris heeft de autoriteiten van andere lidstaten verzocht hen over te nemen of terug te nemen. Op 27 oktober 2019, 20 november 2019 en 19 januari 2021 hebben die autoriteiten expliciet of impliciet met die overname- of terugnameverzoeken ingestemd.

13. Op 9 januari 2020, 8 februari 2020 en 16 februari 2021 heeft de staatssecretaris geweigerd om de verzoeken om internationale bescherming in behandeling te nemen op grond dat de autoriteiten van andere lidstaten verantwoordelijk waren voor de behandeling van die verzoeken en dat E.N., S.S. en J.Y. aan die autoriteiten moesten worden overgedragen. E.N., S.S. en J.Y. hebben beroepen tot vernietiging van die besluiten ingesteld. Uit de verklaringen van de betrokkenen ter terechtzitting blijkt dat zij niet hebben verzocht om de uitvoering van die besluiten in afwachting van de uitkomst van hun beroep op te schorten.⁵

⁴ Stb. 1992, 315.

⁵ S.S. had om opschorting van de uitvoering van het tegen hem genomen overdrachtsbesluit verzocht, maar heeft dit verzoek vervolgens ingetrokken, zodat de uitvoering van geen enkel overdrachtsbesluit daadwerkelijk is opgeschort.

14. Op 25 februari 2020, 16 september 2020⁶ en 1 april 2021 hebben de rechters in eerste aanleg de besluiten houdende weigering tot het in behandeling nemen van de verzoeken om internationale bescherming en de overdrachtsbesluiten vernietigd en de staatssecretaris gelast nieuwe besluiten over de verzoeken om internationale bescherming van E.N., S.S. en J.Y. te nemen.

15. De staatssecretaris heeft tegen deze uitspraken hoger beroep ingesteld bij de Raad van State. Hij heeft deze hogere beroepen vergezeld doen gaan van verzoeken om voorlopige voorzieningen die er ten eerste toe strekken dat hij geen nieuw besluit over de verzoeken om internationale bescherming hoeft te nemen totdat op het hoger beroep is beslist, en ten tweede, dat de overdrachtstermijn wordt opgeschort. De verwijzende rechter heeft die verzoeken op 17 maart 2020, 16 november 2020 en 28 mei 2021 toegewezen.

16. De verwijzende rechter wijst erop dat hij zal moeten vaststellen dat de overdrachtstermijn is verstreken en dat het Koninkrijk der Nederlanden derhalve verantwoordelijk is geworden voor de behandeling van de verzoeken om internationale bescherming van E.N., S.S. en J.Y., indien moet worden aangenomen dat artikel 27, lid 3, en artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening zich verzetten tegen toewijzing in hoger beroep van een verzoek van de staatssecretaris om een voorlopige voorziening tot opschorting van de overdrachtstermijn.

17. Deze rechter herinnert eraan dat het Koninkrijk der Nederlanden ervoor heeft gekozen uitvoering te geven aan artikel 27, lid 3, onder c), van de Dublin III-verordening, op grond waarvan de betrokkene het recht heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar.

18. De verwijzende rechter is van oordeel dat de oplossing volgens welke de artikelen 27 en 29 van de Dublin III-verordening zich verzetten tegen toewijzing in hoger beroep van een verzoek van de staatssecretaris om een voorlopige voorziening tot opschorting van de overdrachtstermijn, zou kunnen worden gerechtvaardigd door de omschrijving van het begrip „betrokkene” in de zin van artikel 27, lid 3, onder c), van die verordening en daarnaast door het doel om snel vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

19. Hij merkt evenwel op dat er redenen zijn om tot de slotsom te komen dat de verordening zich niet verzet tegen toewijzing in hoger beroep van een verzoek van de staatssecretaris om een voorlopige voorziening tot opschorting van de overdrachtstermijn.

20. Ten eerste leidt de verwijzende rechter uit het arrest van 26 september 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Schorsende werking van het hoger beroep)⁷, af dat als een richtlijn voorziet in de verplichting om te zorgen voor een daadwerkelijk rechtsmiddel in eerste aanleg, die verplichting er niet aan in de weg staat dat wordt voorzien in een procedure in tweede aanleg ofwel hoger beroep.

21. Ten tweede voert de verwijzende rechter aan dat een van de doelen van de Dublin III-verordening weliswaar erin bestaat snel vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, maar dat een daadwerkelijk

⁶ Bij de uitspraak in de zaak betreffende S.S., die tevens partij is bij de procedure in de hangende zaak C-338/21, heeft de rechter in eerste aanleg geoordeeld dat de termijn waarbinnen het Koninkrijk der Nederlanden deze persoon moest overdragen, reeds was verstreken.

⁷ C-180/17, EU:C:2018:775.

rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat moet worden gewaarborgd. De betrokkene zou daarbij de voorkeur kunnen geven aan aanvullende rechtsbescherming boven een snelle vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat.

22. Volgens deze rechter kunnen met die uitlegging twee ongewenste situaties worden voorkomen, namelijk, ten eerste, dat de betrokkene hangende het hoger beroep wordt overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat om vervolgens, indien het hoger beroep gegrond is, te worden teruggeleid naar de verzoekende lidstaat of, ten tweede, dat de betrokkene niet kan worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat en dat de overdrachtstermijn verstrijkt in hoger beroep, zodat het verzoek om internationale bescherming, ook als de betrokkene in hoger beroep ongelijk krijgt, moet worden behandeld door de verzoekende lidstaat.

23. Ten derde kan deze rechter zich voorstellen dat ook de staatssecretaris in hoger beroep om opschorting van de overdrachtstermijn kan verzoeken. De tegenovergestelde oplossing zou het risico inhouden dat de staatssecretaris in de praktijk elke mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep wordt ontnomen, aangezien de overdrachtstermijn niet altijd toereikend is om de aangezochte rechter uitspraak te laten doen.

24. Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de artikelen 27, derde lid, en 29, van [de Dublin III-verordening] aldus worden uitgelegd, dat zij zich er niet tegen verzetten dat, als het rechtssysteem van de lidstaat voor zaken als hier aan de orde een tweede aanleg kent, de hogerberoepsrechter, tijdens de behandeling van de zaak, op verzoek van de bevoegde autoriteit van de lidstaat een voorlopige voorziening treft die leidt tot opschorting van de overdrachtstermijn?”

25. E.N., S.S., J.Y., de Nederlandse regering, de Duitse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

26. Op een met de hangende zaak C-338/21 gezamenlijke terechtzitting die plaatsvond op 14 juli 2022, zijn E.N., S.S., J.Y., de Nederlandse regering en de Commissie gehoord en is hun met name verzocht om een aantal vragen van het Hof mondeling te beantwoorden.

IV. Analyse

27. Met zijn prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen te beslissen of artikel 27, lid 3, en artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale praktijk volgens welke, wanneer het rechtssysteem van een lidstaat een tweede aanleg kent in het kader van de in dat artikel 27, lid 3, bedoelde procedures van beroep of bezwaar tegen overdrachtsbesluiten, de rechter in hoger beroep tijdens de behandeling van de zaak en op verzoek van de bevoegde autoriteit van de lidstaat een voorlopige voorziening kan treffen die leidt tot *opschorting van de overdrachtstermijn*.

28. Ter beantwoording van de vraag van de verwijzende rechter moet er allereerst aan worden herinnerd dat de Dublin III-verordening als zodanig niet voorziet in de mogelijkheid voor een nationale rechter om de termijn van zes maanden waarbinnen de verzoekende lidstaat de aanvrager van internationale bescherming kan overdragen aan de verantwoordelijke lidstaat, op te schorten.

29. Daartegenover staat dat artikel 27, lid 3, van die verordening een nationale rechter de mogelijkheid biedt om ambtshalve⁸ of op verzoek van de betrokkene⁹ de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten. Deze opschorting heeft gevolgen voor de berekening van de overdrachtstermijn.

30. Op grond van artikel 29, lid 1, van die verordening gaat de overdrachtstermijn in beginsel immers in vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen. Wanneer de betrokkene evenwel beroep heeft ingesteld of bezwaar heeft gemaakt tegen het overdrachtsbesluit, gaat die termijn in vanaf de definitieve beslissing op dat beroep of bezwaar wanneer daaraan opschortende werking is verleend overeenkomstig artikel 27, lid 3, van die verordening.

31. Laatstgenoemde bepaling voorziet in drie wijzen waarop de uitvoering van het overdrachtsbesluit kan worden opgeschort. De lidstaten moeten bepalen ofwel, ten eerste, dat het beroep tegen dat besluit de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep te blijven in de lidstaat die dat besluit heeft vastgesteld¹⁰, met als gevolg dat de overdracht niet kan plaatsvinden, ofwel, ten tweede, dat de overdracht als gevolg van het instellen van het beroep tegen het overdrachtsbesluit automatisch wordt opgeschort gedurende een redelijke termijn, waarbinnen een rechterlijke instantie beslist of dat beroep al dan niet opschortende werking heeft¹¹, ofwel, ten derde, dat de betrokkene de gelegenheid heeft beroep in te stellen tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit in afwachting van de uitkomst van het beroep tegen dat besluit¹². Uit het verband tussen artikel 27, lid 3, en artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening volgt dat het aanvangstijdstip van de overdrachtstermijn op grond van artikel 29, lid 1, van die verordening enkel zal kunnen worden uitgesteld wanneer opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit werd verleend volgens een van de drie wijzen van artikel 27, lid 3, van die verordening.

32. Opgemerkt zij ten eerste dat in artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening niet is opgenomen dat de bevoegde autoriteit van de verzoekende lidstaat om opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit kan verzoeken, en ten tweede dat het Koninkrijk der Nederlanden ervoor heeft gekozen om van de in die bepaling opgenomen drie alternatieve wijzen van opschorting, de wijze toe te passen volgens welke de aanvrager van internationale bescherming beroep kan instellen om die opschorting te verkrijgen.¹³

33. In de Nederlandse regeling zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, is evenwel opgenomen dat het bevoegde bestuursorgaan na vernietiging van een overdrachtsbesluit in eerste aanleg de voorzieningenrechter van de rechter in hoger beroep kan verzoeken vast te stellen dat het in afwachting van de uitkomst van het hoger beroep geen nieuw besluit over het verzoek om internationale bescherming hoeft te nemen, en voor recht te verklaren dat de overdrachtstermijn wordt opgeschort totdat de rechter in hoger beroep uitspraak heeft gedaan op het beroep, ook al heeft de aanvrager van internationale bescherming in eerste aanleg geen opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit gevraagd of verkregen.

⁸ Op grond van artikel 27, lid 3, onder a) en b), van de Dublin III-verordening.

⁹ Op grond van artikel 27, lid 3, onder c), van de Dublin III-verordening.

¹⁰ Op grond van artikel 27, lid 3, onder a), van de Dublin III-verordening.

¹¹ Op grond van artikel 27, lid 3, onder b), van de Dublin III-verordening.

¹² Op grond van artikel 27, lid 3, onder c), van de Dublin III-verordening.

¹³ Op grond van artikel 27, lid 3, onder c), van de Dublin III-verordening.

34. Derhalve moet worden vastgesteld of artikel 27, lid 3, en artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening zich tegen een dergelijke rechtspraktijk verzetten, voor zover het Koninkrijk der Nederlanden heeft gekozen voor toepassing van artikel 27, lid 3, onder c), van die verordening en de aanvrager van internationale bescherming in eerste aanleg niet om opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit heeft verzocht.

35. Dienaangaande herinner ik eraan dat de bepalingen van artikel 27, lid 3, en artikel 29 van de Dublin III-verordening hun eigen specifieke doel hebben.

36. Ten eerste moeten procedures tot overname of terugname van aanvragers van internationale bescherming worden gevoerd met inachtneming van een reeks bindende termijnen, waaronder de termijn van zes maanden waarbinnen de verzoekende lidstaat de betrokkene aan de verantwoordelijke lidstaat moet overdragen krachtens artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening.¹⁴

37. Deze termijnen dragen op doorslaggevende wijze bij tot de verwezenlijking van het in overweging 5 van die verordening genoemde doel om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen door te waarborgen dat de overname- of terugnameprocedures worden uitgevoerd zonder onnodige vertraging.¹⁵

38. Ten tweede heeft de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 27, lid 3, van die verordening de procedurele waarborgen voor de aanvrager van internationale bescherming willen versterken¹⁶, en met name de rechterlijke bescherming waarover hij krachtens artikel 47 van het Handvest van de grondrechten beschikt¹⁷.

39. Met andere woorden, om de betrokkene voldoende rechterlijke bescherming te bieden, geeft artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening de betrokkene de mogelijkheid om te verhinderen dat de bevoegde autoriteiten van de verzoekende lidstaat hem aan een andere lidstaat kunnen overdragen.

40. Zoals het Hof in zijn arrest van 29 januari 2009, *Petrosian*¹⁸, heeft geoordeeld, volgt uit het verband tussen die doelen dat, teneinde de waarborg van effectieve rechterlijke bescherming van de betrokkenen te verenigen met de inachtneming van de aan de lidstaten opgelegde bindende termijnen, de berekening van de overdrachtstermijn moet kunnen worden uitgesteld tot na de rechterlijke beslissing over de grond van de zaak, welke niet meer in de weg kan staan aan de uitvoering van het overdrachtsbesluit.

¹⁴ Zie arrest van 13 november 2018, *X en X* (C-47/17 en C-48/17, EU:C:2018:900, punt 57).

¹⁵ Zie arrest van 13 november 2018, *X en X* (C-47/17 en C-48/17, EU:C:2018:900, punt 69).

¹⁶ Zie in dat verband arrest van 7 juni 2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 57). Zie ook het door de Commissie op 3 december 2008 ingediende voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad 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 [COM(2008) 820 definitief], in het bijzonder punt 3, blz. 6, 8 en 12.

¹⁷ Zie in dat verband arrest van 31 mei 2018, *Hassan* (C-647/16, EU:C:2018:368, punten 57 en 58).

¹⁸ C-19/08, EU:C:2009:41. Dat arrest betreft de uitlegging van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1), die bij de Dublin III-verordening is ingetrokken (zie artikel 48 van deze laatste verordening).

41. Het is inmiddels vaste rechtspraak dat het niet de bedoeling van de Uniewetgever is geweest om de rechterlijke bescherming van aanvragers van internationale bescherming op te offeren aan het vereiste dat hun verzoek snel wordt afgehandeld.¹⁹

42. In het licht van het voorgaande acht ik het gepast erop te wijzen dat aan de doelstelling van een snelle afhandeling van verzoeken om internationale bescherming alleen afbreuk kan worden gedaan door het vertragen van de berekening van de overdrachtstermijn, wanneer de uitvoering van het overdrachtsbesluit is opgeschort onder de voorwaarden van artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening om de aanvrager van internationale bescherming voldoende rechtsbescherming te waarborgen. Derhalve is het uitsluitend ten behoeve van die aanvrager dat tegen overdrachtsbesluiten rechtsmiddelen kunnen worden aangewend en dat opschorting van de uitvoering van die besluiten kan worden gelast, wat resulteert in opschorting van de overdrachtstermijn.

43. Ik ben daarom van mening dat met de opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit door de rechter in hoger beroep op verzoek van de bevoegde autoriteit van de verzoekende lidstaat, niet kan worden gewaarborgd dat aanvragers van internationale bescherming effectieve rechterlijke bescherming genieten.

44. In het hoofdgeding hebben E.N., S.S. en J.Y. in eerste aanleg immers vernietiging van de overdrachtsbesluiten verkregen zonder dat zij om opschorting van de uitvoering van die besluiten hadden verzocht.

45. Daarbij kunnen twee opmerkingen worden geformuleerd.

46. Wat ten eerste de vernietiging van de overdrachtsbesluiten betreft, wijs ik erop dat opschorting van de uitvoering van een overdrachtsbesluit krachtens artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening intrinsiek verbonden is met het feit dat tegen dat besluit een rechtsmiddel is aangewend, zonder dat die opschorting altijd automatisch is. Juist omdat er een overdrachtsbesluit bestaat, kan de uitvoering ervan worden opgeschort zodat de aanvrager van internationale bescherming dat besluit op zinnige wijze kan betwisten.

47. Voorts kan vertraging bij de berekening van de termijn van zes maanden voor de uitvoering van de overdracht alleen worden gerechtvaardigd door het belang van de betrokkene om de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit te laten toetsen door een rechterlijke instantie.²⁰

48. Aangezien de overdrachtsbesluiten door de rechters in eerste aanleg zijn vernietigd, lopen E.N., S.S. en J.Y. tijdens de gehele duur van de procedure in hoger beroep dus niet langer het risico om aan de verantwoordelijke lidstaat te worden overgedragen. Hun rechterlijke bescherming dreigt niet te worden ondermijnd, aangezien zij op het grondgebied van de verzoekende lidstaat kunnen blijven en naar behoren hun rechten kunnen verdedigen bij de rechter in hoger beroep.

49. Wat ten tweede het ontbreken van opschortende werking van het beroep betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening heeft erkend dat de lidstaten kunnen beslissen dat het aanwenden van een

¹⁹ Zie arrest van 14 januari 2021, *The International Protection Appeals Tribunal e.a.* (C-322/19 en C-385/19, EU:C:2021:11, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁰ Zie conclusie van advocaat-generaal Pikamäe in de gevoegde zaken *Bundesrepublik Deutschland* (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit) (C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:433, punt 58).

rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit op zich niet volstaat om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten, welke dus plaats kan vinden zonder de behandeling van dat rechtsmiddel af te wachten, voor zover niet om opschorting is verzocht of het verzoek om opschorting is afgewezen.²¹

50. Uit de verklaringen van hun raadsliden ter terechtzitting blijkt dat E.N., J.Y. en S.S. in het kader van hun beroepen in eerste aanleg tegen de jegens hen genomen overdrachtsbesluiten niet hebben verzocht om die beroepen opschortende werking te verlenen.²²

51. In die zin kan daaruit worden afgeleid dat E.N., J.Y. en S.S. de voorkeur hebben willen geven aan een snelle afhandeling van hun verzoek om internationale bescherming en dat de in hoger beroep op initiatief van de staatssecretaris gevraagde opschorting van de uitvoering van de overdrachtsbesluiten, veeleer in het belang is van dit bestuursorgaan om de in eerste aanleg vernietigde overdrachtsbesluiten te handhaven en de uitvoering van die overdrachtsbesluiten te doen opschorten zodat de berekening van de overdrachtstermijn zou worden vertraagd.

52. Ik stel immers vast dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de voorlopige voorziening die in hoger beroep en op verzoek van het bevoegde bestuursorgaan is toegewezen, in wezen beoogt te voorkomen dat de overdrachtstermijn verstrijkt alvorens het hoger beroep is behandeld. Die voorziening is dus uitsluitend toegewezen in het belang van dat orgaan.

53. Nochtans staat gedurende de gehele procedure in eerste aanleg niets eraan in de weg dat, zoals de Nederlandse regering ter terechtzitting heeft aangegeven, de bevoegde nationale autoriteiten een aanvrager van internationale bescherming overdragen aan de verantwoordelijke lidstaat, voor zover het door deze aanvrager van internationale bescherming in eerste aanleg ingestelde beroep niet vergezeld gaat van een voorlopige voorziening tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit.²³

54. Het klopt inderdaad dat een dergelijk scenario ertoe kan leiden dat de verzoekende lidstaat een aanvrager van internationale bescherming overdraagt aan de lidstaat die ermee heeft ingestemd hem over te nemen of terug te nemen, ook al zou het overdrachtsbesluit vervolgens door de bevoegde rechterlijke instanties van de verzoekende lidstaat worden vernietigd.

55. Ik wijs er evenwel op dat artikel 29, lid 3, van de Dublin III-verordening in een dergelijk geval bepaalt dat „de lidstaat die de overdracht heeft verricht, de betrokkene onmiddellijk [terugneemt]”.²⁴

56. Aangezien de verzoekende lidstaat heeft gekozen voor toepassing van artikel 27, lid 3, onder c), van de Dublin III-verordening en de betrokkene in eerste aanleg niet om opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit heeft verzocht, is er voor de uitvoering van dat besluit dus geen enkel beletsel dat de noodzaak tot opschorting van de overdrachtstermijn zou rechtvaardigen.

²¹ Zie arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 59).

²² Zie voetnoot 5 van de onderhavige conclusie.

²³ Met uitzondering van S.S., die tevens partij is bij de procedure in hangende zaak C-338/21. De opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit is hem immers verleend in het kader van bezwaar dat hij heeft gemaakt tegen het besluit tot weigering van afgifte van de tijdelijke verblijfstitel als bedoeld in artikel 8 van richtlijn 2004/81.

²⁴ Ofschoon ik net als advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie in de zaak Shiri (C-201/16, EU:C:2017:579, voetnoot 47) erken dat die bepaling de uitzondering en niet de regel moet zijn.

57. Ik concludeer dat er voor de verzoekende lidstaat geen reden is om af te wijken van de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening vastgestelde termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding door de verantwoordelijke lidstaat van het verzoek tot overname of terugname van de betrokkene, indien deze in eerste aanleg niet heeft verzocht om opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit.

58. Het door de bevoegde nationale autoriteiten ingestelde hoger beroep kan dus niet leiden tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit, waar alleen de betrokkene om kan verzoeken, noch tot opschorting van de overdrachtstermijn.

59. De situatie zou anders zijn indien E.N., J.Y. en S.S. in eerste aanleg opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit hadden gevraagd en gekregen. In geval van opschortend hoger beroep, hetgeen aan de nationale rechter staat om na te gaan, blijft een dergelijke opschortingsbeslissing immers gehandhaafd tot aan de beslissing van de rechter in hoger beroep en de uitkomst van het hoger beroep, ongeacht het aantal beroepsniveaus waarin het nationale recht voorziet. Alleen in dat geval kan de overdrachtstermijn beginnen te lopen vanaf het moment dat het beroep of het bezwaar tegen het overdrachtsbesluit geen opschortende werking meer heeft.

60. Die uitlegging vindt steun in artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening, dat bepaalt dat een aanvrager van internationale bescherming kan verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van „de uitkomst van het beroep of het bezwaar”, en in artikel 29, lid 1, eerste alinea, van die verordening, dat bepaalt dat de overdrachtstermijn begint te lopen vanaf „de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar”, wanneer de uitvoering van het overdrachtsbesluit krachtens dat artikel 27, lid 3, werd opgeschort.

61. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging voor recht te verklaren dat voor zover de verzoekende lidstaat heeft gekozen voor toepassing van artikel 27, lid 3, onder c), van de Dublin III-verordening en de aanvrager van internationale bescherming niet uit hoofde van die bepaling om opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit heeft verzocht, de rechter in hoger beroep, tijdens de behandeling van de zaak en louter op verzoek van de bevoegde autoriteit van die lidstaat, geen voorlopige voorziening kan gelasten die leidt tot opschorting van de overdrachtstermijn.

V. Conclusie

62. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van de Raad van State te beantwoorden als volgt:

„Artikel 27, lid 3, en artikel 29 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend,

moeten aldus worden uitgelegd dat:

voor zover de verzoekende lidstaat heeft gekozen voor toepassing van artikel 27, lid 3, onder c), van die verordening en de aanvrager van internationale bescherming niet uit hoofde van die bepaling om opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit heeft verzocht, zij zich ertegen verzetten dat de rechter in hoger beroep, tijdens de behandeling van de zaak en louter op verzoek van de bevoegde autoriteit van die lidstaat, een voorlopige voorziening gelast die leidt tot opschorting van de in artikel 29, lid 1, van die verordening vastgestelde overdrachtstermijn.”