



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De opschorting van -Dublinoverdrachtstermijnen tussen effectieve rechterlijke bescherming en procedurele autonomie in

Hillary, L.

DOI

[10.5553/NtER/138241202023029007003](https://doi.org/10.5553/NtER/138241202023029007003)

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Published in

Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hillary, L. (2023). De opschorting van -Dublinoverdrachtstermijnen tussen effectieve rechterlijke bescherming en procedurele autonomie in. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 23(7-8), 115-125. <https://doi.org/10.5553/NtER/138241202023029007003>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (<https://dare.uva.nl>)

De opschorting van Dublinoverdrachtstermijnen tussen effectieve rechterlijke bescherming en procedurele autonomie in

Dr. L. Hillary LLM*

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de Nederlandse toepassing van de Dublinverordening, die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielverzoek, niet altijd in overeenstemming is met het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming. Deze bijdrage behandelt specifiek de arresten *S.S., N.Z., S.S.* en *E.N., S.S., J.Y.* over de opschorting van Dublinoverdrachtstermijnen.

HvJ 30 maart 2023, C-338/21, ECLI:EU:C:2023:269 (S.S., N.Z., S.S.) en HvJ 30 maart 2023, C-556/21, ECLI:EU:C:2023:272 (E.N., S.S., J.Y.).

Inleiding: Dublinoverdrachtstermijnen

De Dublinverordening, die verschillende criteria bevat om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke beoordeling van een in Europa¹ ingediend asielverzoek, is vaak onderwerp van discussie.² Vaak gaan zaken over de omstandigheden in een lidstaat,

maar in de in deze bijdrage te behandelen twee arresten van het Hof van Justitie van 30 maart 2023 gaat het over de termijn waarbinnen de staatssecretaris voor Asiel en Migratie een asielzoeker aan de andere lidstaat kan overdragen. Een Dublinoverdrachtstermijn duurt in beginsel zes maanden en begint te lopen ‘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’.³

De zaken *S.S., N.Z., S.S.* en *E.N., S.S., J.Y.* betreffen vreemdelingen die in Nederland verzoeken om internationale bescherming hebben ingediend. Deze verzoeken werden niet in behandeling genomen omdat Italië respectievelijk Roemenië op grond van de Dublinverordening verantwoordelijk werd geacht voor de inhoudelijke beoordeling van hun asielverzoek. De staatssecretaris verzocht bij de desbetreffende lidstaat om overname dan wel terugname en deze verzoeken zijn door deze lidstaat aanvaard. Op grond van artikel 29 lid 1 Dublinverordening begon de overdrachtstermijn van zes maanden te lopen op het moment van aanvaarding. Deze termijn verstreek, waardoor de verantwoordelijkheid alsnog bij Nederland kwam te liggen.⁴ Zo oordeelde althans de rechtbank in die zaken, met als gevolg dat de staatssecretaris nieuwe, inhoudelijke besluiten moest nemen over de verzoeken om internationale bescherming. Tegen die uitspraak ging de staatssecretaris in hoger beroep.

* Dr. L. (Lynn) Hillary LLM is universitair docent Europeanisering staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

1 In de context van de Dublinverordening wordt in dit artikel, met het oog op de leesbaarheid, gesproken van in Europa ingediende asielverzoeken. Met Europa worden in dat geval de bij de Dublinverordening aangesloten lidstaten bedoeld, meer bepaald de lidstaten van de EU en Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland.

2 Vaak wordt in Dublinzaken betoogd dat de opvangomstandigheden of de asielprocedure in de andere lidstaat die op grond van de Dublinverordening verantwoordelijk is, niet voldoen aan art. 3 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) c.q. art. 4 Handvest van de Grondrechten van de EU (Handvest) en dat Nederland om die reden verantwoordelijk moet worden voor de inhoudelijke beoordeling van de desbetreffende asielverzoeken: bijv. ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3133.

3 Art. 29 lid 1 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) (*PbEU* 2013, L 180/31) (Dublinverordening).

4 Art. 29 lid 2 (eerste zin) Dublinverordening.

In beide arresten van 30 maart 2023 heeft het Hof van Justitie prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) beantwoord over de opschorting van de Dublinoverdrachtstermijn. Door het verlopen van de Dublinoverdrachtstermijnen wordt de verzoekende lidstaat op grond van artikel 29 lid 2 Dublinverordening verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Opschorting van deze termijn is daarom meestal niet naar wens van de vreemdeling, maar wel in het voordeel van de staatssecretaris.

In de eerste zaak liep er parallel aan de Dublinprocedure ook een procedure over een verblijfsvergunning voor mensenhandelslachtoffers.⁵ In deze zaak lag de vraag voor of een Dublinoverdrachtstermijn mag worden opgeschort naar aanleiding van een rechtsmiddel dat wordt ingesteld tegen de afwijzing van een verblijfsvergunning in die andere procedure.⁶ De tweede zaak ging over de vraag of een Dublinoverdrachtstermijn mag worden opgeschort naar aanleiding van een door de staatssecretaris gevraagde voorlopige voorziening hangende het hoger beroep.⁷ Hoewel de lidstaten voor het opschorten van de Dublinoverdrachtstermijnen over enige procedurele autonomie beschikken, wordt deze autonomie ingekaderd door de beginselen van gelijkwaardigheid (de procedureregels mogen niet ongunstiger zijn dan nationale regels die van toepassing zijn op vergelijkbare gevallen), doeltreffendheid (het nationale recht mag de uitoefening van de rechten die individuen ontleen aan het Unierecht niet al te moeilijk maken in de praktijk) en effectieve rechtsbescherming (de nationale procedurele autonomie moet op een dergelijke manier worden aangewend dat justitiabelen hun aan het EU-recht ontleende rechten kunnen effectueren).⁸ Zoals hieronder zal worden betoogd, komen Dublinoverdrachtstermijnen in de rechtspraktijk klem te zitten tussen de effectieve rechterlijke bescherming van de vreemdeling en de procedurele autonomie van de lidstaat.

5 Dat is relevant omdat de Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers vereist dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel bedenktijd krijgen om zich te herstellen en zich te onttrekken aan de daders. Tijdens deze bedenktijd mogen onder andere geen Dublinoverdrachten ten uitvoer worden gelegd: art. 6 Richtlijn 2004/81/EG 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 (*PbEU* 2004, L 261/19) (Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers). Over deze bedenktijd, zie annotatie C.R.J.J. Rijken & S. Hageman bij het genoemde arrest *O.T.E.* en *ABRVs* 4 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3184, *JV* 2023/3. Dat art. 6 Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers ook in de weg staat aan Dublinoverdrachten, oordeelde het Hof van Justitie in *HvJ* 20 oktober 2021, *C-66/21*, ECLI:EU:C:2022:809 (*O.T.E.*); *J. Bravo Mougán*, 'Uitspraak Uitgelicht: Erkenning voor slachtoffers mensenhandel met een Dublinclaim', *Asiel&Migrantenrecht* 2023, afl. 2, p. 88-95.

6 Dat wil zeggen na het verstrijken van de bedenktijd. *HvJ* 30 maart 2023, *C-338/21*, ECLI:EU:C:2023:269 (*S.S., N.Z., S.S.*).

7 *HvJ* 30 maart 2023, *C-556/21*, ECLI:EU:C:2023:272 (*E.N., S.S., J.Y.*).

8 R. Ortlep & M. van Zanten, 'Samen is niet alleen: de verhouding tussen de beginselen van voorrang en nationale procedurele autonomie', *SEW* 2022, p. 396.

In deze bijdrage bespreek ik de prejudiciële vragen van de Afdeling, de beoordeling door het Hof van Justitie en de advocaat-generaal, en de einduitspraak van de Afdeling, om tot slot te reflecteren op de betekenis van deze zaken voor de nationale rechtspraktijk.

Rechtsmiddel tegen de afwijzing van een aanvraag vergunning voor mensenhandelslachtoffers (*S.S., N.Z., S.S.*)

Wat de zaak *S.S., N.Z., S.S.* met het oog op de overdrachtstermijnen interessant maakt, is dat er parallel aan de Dublinprocedure ook een andere procedure gaande was, namelijk over een verblijfsvergunning voor mensenhandelslachtoffers.⁹ De vreemdelingen hebben, terwijl het beroep in de asielprocedure liep, in Nederland aangifte gedaan van mensenhandel. Dergelijke aangiftes worden aangemerkt als aanvragen voor een verblijfsvergunning op tijdelijke humanitaire gronden.¹⁰ De aanvragen werden afgewezen, waarna de vreemdelingen zonder succes in bezwaar gingen. In de Vreemdelingenwet is bepaald dat een bezwaar dat wordt ingesteld tegen een afwijzing van een aanvraag voor een vergunning voor mensenhandelslachtoffers, automatisch schorsende werking heeft in die zaken.¹¹ De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat ook de Dublinoverdrachtstermijn wordt opgeschort door het besluit op bezwaar in de procedure over een verblijfsvergunning voor mensenhandelslachtoffers. Dat betekent dat de overdrachtstermijn niet loopt zolang de procedure over een verblijfsvergunning voor mensenhandelslachtoffers niet is beslecht. Als de overdrachtstermijn niet loopt, wordt de Dublinoverdracht aan de andere lidstaat veiliggesteld voor het geval de verblijfsvergunning voor mensenhandelslachtoffers niet wordt verleend.

Verwijzingsuitspraak

In haar verwijzingsuitspraak over het opschorten van de Dublinoverdrachtstermijn vanwege een rechtsmiddel in een andere procedure noemt de Afdeling verschillende argumenten die voor en tegen de toenmalige regeling pleiten.¹² Daaruit blijkt dat de Afdeling een spanning

9 Dat wil zeggen een verblijfsvergunning op tijdelijke humanitaire gronden: Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers; Vreemdelingencirculaire B8/3.

10 Hierna: vergunning voor mensenhandelslachtoffers.

11 Art. 73 lid 1 Vreemdelingenwet (Vw).

12 Een argument dat pleit voor het opschorten van de termijn bij het instellen van een rechtsmiddel in de procedure over een vergunning voor mensenhandelslachtoffers, betreft het nuttig effect van zowel de Dublinverordening als de Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers. Zowel forumshoppen als mensenhandel wordt immers tegengegaan (*ABRVs* 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1124, r.o. 10.1.1-10.1.3). Ook geeft de Afdeling aan dat de feitelijke uitvoering van het overdrachtsbesluit kan worden beschouwd als een overdrachtsbesluit in de zin van artikel 27 lid 3 onder c Dublinverordening (r.o. 10.2-10.2.1). Ten derde zou de procedurele autonomie van Nederland het mogelijk maken om op deze manier in-

ziet tussen de letterlijke lezing van de Dublinverordening en andere argumenten op basis van onder meer het nuttig effect van de Dublinverordening en de Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers. Daarom stelde de Afdeling de volgende prejudiciële vraag:

‘Moeten de artikelen 27, derde lid, en 29, [Dublinverordening] aldus worden uitgelegd, dat zij zich niet verzetten tegen nationale regelgeving zoals hier aan de orde, waarin een lidstaat heeft gekozen voor uitvoering van artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, maar ook opschortende werking van de uitvoering van een overdrachtsbesluit heeft toegekend aan een bezwaar of beroep tegen een besluit in een procedure over een aanvraag om een verblijfsvergunning in verband met mensenhandel, niet zijnde een overdrachtsbesluit, dat wel de feitelijke overdracht tijdelijk verhindert?’¹³

Conclusie advocaat-generaal

In zijn conclusie benoemt de advocaat-generaal¹⁴ dat de onderhavige zaak in het verlengde ligt van het Hof van Justitie-arrest *O.T.E.*¹⁵ Daarin heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat een lidstaat het overdrachtsbesluit niet mag uitvoeren tijdens de bedenktijd in de procedure over een vergunning voor mensenhandelslachtoffers. De Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers bepaalt immers dat geen enkele verwijderingsmaatregel mag worden tenuitvoergelegd in afwachting van een besluit over een dergelijke verblijfsvergunning. Deze periode wordt de bedenktijd genoemd en heeft als doel om slachtoffers van mensenhandel de kans te geven om zich te herstellen en zich te onttrekken aan de daders.¹⁶ Met de *O.T.E.*-uitspraak heeft het Hof van Justitie nog geen uitsluitsel gegeven over de vraag of de overdrachtstermijn in dat geval ook wordt opgeschort. De advocaat-generaal licht twee punten uit: de doelen van de Dublinverordening (snel duidelijkheid verkrijgen over welke lidstaat verantwoordelijk is) en de Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers (bescher-

ming bieden tegen mensenhandel) verschillen¹⁷ en het arrest *O.T.E.* kan ook worden toegepast op een later stadium van de procedure.¹⁸ Hoe de effectieve rechterlijke bescherming en de nuttige werking van een mogelijke vergunning voor mensenhandelslachtoffers precies worden gewaarborgd, maakt in beginsel onderdeel uit van de procedurele autonomie van de lidstaten. Daarbij moeten de lidstaten rekening houden met de eerdergenoemde gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginselen.¹⁹ Uiteindelijk komt het er volgens de advocaat-generaal op neer dat het aan de lidstaten is

‘om te zorgen voor een evenwicht tussen de duur van de rechtsmiddelen die worden ingesteld tegen een besluit tot weigering van [een verblijfsvergunning voor mensenhandelslachtoffers] en de inachtneming van de [Dublinoverdrachtstermijn], teneinde de juiste afstemming en het behoud van de nuttige werking van deze instrumenten te waarborgen’.²⁰

Dat evenwicht heeft Nederland in dit geval niet gevonden, aldus de advocaat-generaal.

De advocaat-generaal komt tot de algemene conclusie dat de uitvoering van het overdrachtsbesluit verplicht moet worden opgeschort, maar dat dat niet geldt voor de termijn.²¹ Handelingen ter voorbereiding van de overdracht zijn volgens de advocaat-generaal wel toegestaan, voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de nuttige werking van het recht op effectieve rechterlijke bescherming.²² Waaruit deze voorbereidende handelingen zouden bestaan, verduidelijkt de advocaat-generaal niet.²³

Zekerheidshalve voegt de advocaat-generaal daar toe slot aan toe dat het de verzoekende lidstaat – in dit geval Nederland – altijd vrijstaat om de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming aan zich te trekken.²⁴

vulling te geven aan de Dublinverordening, omdat de Dublinverordening daar zelf niks expliciet over regelt (r.o. 10.3-10.3.1). Tot slot wordt ingegaan op de operationalisering in Nederland van art. 27 lid 3 Dublinverordening; Nederland heeft voor de optie onder c (‘Voor een beroep of een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit bepalen de lidstaten in hun nationale recht dat: (...) 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. (...)’) gekozen maar dat sluit de toepassing van de optie onder a (‘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’) niet uit (r.o. 10.4-10.4.1). Daar staat tegenover dat een letterlijke lezing van art. 27 lid 3 en 29 lid 1 Dublinverordening zich mogelijk verzet tegen de opschorting van de Dublinoverdrachtstermijn vanwege een bezwaar tegen een *ander* besluit dan het overdrachtsbesluit (r.o. 10.4.2).

13 ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1124, r.o. 11.

14 Conclusie A-G De la Tour 17 november 2022, C-388/21, ECLI:EU:C:2022:900 (S.S., N.Z., S.S.).

15 HvJ 20 oktober 2022, C-66/21, ECLI:EU:C:2022:809 (*O.T.E.*).

16 Art. 6 lid 2 Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers.

17 Ook merkt de A-G op dat er niet is voorzien in afstemming tussen beide instrumenten: conclusie A-G, S.S., N.Z., S.S., punt 43-49.

18 Conclusie A-G, S.S., N.Z., S.S., punt 50-65.

19 Conclusie A-G, S.S., N.Z., S.S., punt 61. De A-G gaat ook in op verschillende argumenten die de Afdeling noemde in haar verwijzingsuitspraak. Ten eerste beschouwt hij de opsomming in art. 27 lid 3 Dublinverordening als alternatief (punt 72-75). Ten tweede verwerpt hij het argument dat de rechtsmiddelen waaraan wordt gerefereerd in art. 27 Dublinverordening kunnen verwijzen naar alle beroepen die tot gevolg hebben dat een overdrachtsbesluit niet kan worden uitgevoerd (punt 76-89). Dat heeft tot gevolg dat ‘niet alle gevallen van juridische onmogelijkheid om het overdrachtsbesluit uit te voeren tot opschorting van die termijn kunnen leiden’ (punt 80). Dat laatste zou volgens de A-G immers de doelstelling van de Dublinverordening om snel de verantwoordelijke lidstaat te bepalen, ondermijnen (punt 81).

20 Conclusie A-G, S.S., N.Z., S.S., punt 85.

21 Conclusie A-G, S.S., N.Z., S.S., punt 82-87.

22 Conclusie A-G, S.S., N.Z., S.S., punt 83.

23 Dit blijkt ook niet direct uit de conclusie A-G De la Tour van 2 juni 2022, ECLI:EU:C:2022:809, C-66/21, ECLI:EU:C:2022:434 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Eloignement de la victime de la traite d’êtres humains)*), waarnaar wordt verwezen in de conclusie in zaak S.S., N.Z., S.S.

24 Dit kan ook als de lidstaat daar op grond van de in de Dublinverordening neergelegde criteria niet toe is verplicht: conclusie A-G, S.S., N.Z., S.S., punt 86; art. 17 Dublinverordening.

Samengevat komt de conclusie hierop neer: opschorting van de *uitvoering* van de overdracht *moet*, opschorting van de overdrachtstermijn mag *niet*, *voorbereidingen* van uitvoering van overdracht mogen *wel*.

Hof van Justitie

Het Hof van Justitie volgt de conclusie van de advocaat-generaal deels in het arrest *S.S., N.Z., S.S.* Het Hof van Justitie overweegt dat de Richtlijn verblijfstitel wegens mensenrechten geen verbod inhoudt om een verwijderingsmaatregel ten uitvoer te leggen ná het verstrijken van de bedenktijd. Ook bevat de richtlijn geen bepalingen over rechtsmiddelen. De Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslactoffers vereist volgens het Hof van Justitie op zichzelf niet dat de Dublinoverdrachtstermijn wordt opgeschort. Het staat de lidstaten in de uitoefening van hun procedurele autonomie daarom vrij om andere bepalingen vast te stellen, wat Nederland heeft gedaan in artikel 73 lid 1 Vreemdelingenwet (Vw). Maar die procedurele autonomie wordt ingekaderd door artikel 47 Handvest. Deze bepaling vereist dat de vreemdeling moet beschikken over een doeltreffende rechtsgang tegen een afwijzing van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor mensenhandelslactoffers.²⁵ Bovendien kan alleen invulling worden gegeven aan de procedurele autonomie voor zover de Dublinverordening zich daar niet tegen verzet.²⁶ En daar wringt de schoen. Het Hof van Justitie volgt hier de redenering van advocaat-generaal De la Tour dat een rechtsmiddel ingesteld in een andere procedure niet valt onder artikel 27 Dublinverordening, omdat deze bepaling alleen rechtsmiddelen tegen het Dublinoverdrachtsbesluit betreft.²⁷ Bovendien benadrukt het Hof van Justitie dat de Uniewetgever in de Dublinverordening dwingende termijnen heeft vastgesteld zodat de inhoudelijk beoordeling van asielverzoeken geen onnodige vertraging oploopt.²⁸ Met andere woorden: de Dublinverordening verzet zich tegen een nationale bepaling, zoals artikel 73 Vw, die bepaalt dat een rechtsmiddel in de procedure over een verblijfsvergunning voor mensenhandelslactoffers de Dublinoverdrachtstermijn opschort.

Op basis van met name die dwingende termijnen in de Dublinverordening komt het Hof van Justitie tot de conclusie dat de lidstaten indien gewenst wel de *uitvoering* van een overdrachtsbesluit kunnen opschorten, maar dat de Dublinverordening zich ertegen verzet dat de lidstaten in hun nationale recht bepalen dat de overdrachtstermijn in een dergelijk geval wordt opgeschort.²⁹ Het Hof van Justitie volgt de advocaat-generaal daarin dus

niet. Deze was immers van oordeel dat de feitelijke overdracht moet worden opgeschort.

Uitspraak van de Afdeling

Op 5 juli 2023 heeft de Afdeling een einduitspraak gedaan. Het gevolg van de prejudiciële vragen voor deze zaken is kort samen te vatten: de termijn is verlopen, zodat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke beoordeling van de asielverzoeken.³⁰

Door de staatssecretaris gevraagde voorlopige voorziening hangende hoger beroep (*E.N., S.S., J.Y.*)

Zaak *E.N., S.S., J.Y.* is interessant vanwege het bestuursprocesrechtelijke instrument van voorlopige voorzieningen. Hangende het hoger beroep werden namelijk voorlopigevoorzieningsverzoeken (vovo's) ingediend door de staatssecretaris en toegekend door de Afdeling: gedurende het hoger beroep werd de staatssecretaris niet verplicht om nieuwe besluiten te nemen én de Dublinoverdrachtstermijn werd opgeschort tot de Afdelingsuitspraak. Het opschorten van de overdrachtstermijn door middel van een voorlopige voorziening was vaste praktijk bij de Afdeling, maar zij besloot ook hierover een prejudiciële vraag te stellen. Kennelijk was de Afdeling niet helemaal zeker van haar zaak.

Verwijzingsuitspraak

In de verwijzingsuitspraak³¹ ligt de volgende vraag voor:

‘Moeten de artikelen 27, derde lid, en 29 [Dublinverordening] 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?’³²

In artikel 27 lid 3 onder c Dublinverordening staat dat ‘betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten’.

25 HvJ, *S.S., N.Z., S.S.*, punt 36-42. Het Hof van Justitie overweegt in punt 43 dat ‘de uitbreiding van deze bescherming [van de bedenktijd] tot de periode tussen het verstrijken van de bedenktijd of het besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel en de uitkomst van het rechtsmiddel tegen dat besluit niet [kan] worden geacht noodzakelijk te zijn om de nuttige werking van de bij richtlijn 2004/81 aan de lidstaten opgelegde verplichtingen tot voorlopige bescherming te waarborgen’.

26 HvJ, *S.S., N.Z., S.S.*, punt 48-49.

27 HvJ, *S.S., N.Z., S.S.*, punt 53-60.

28 HvJ, *S.S., N.Z., S.S.*, punt 65-67.

29 *S.S., N.Z., S.S.*, punt 69, *JV* 2023/122, m.nt. E. Berger, punt 3-4.

30 ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2593.

31 ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1929.

32 Als de vovo-verzoeken hangende hogere beroep de Dublinoverdrachtstermijn kunnen opschorten, wordt de overdrachtstermijn immers veiliggesteld en kan de staatssecretaris na de Afdelingsuitspraak nog overgaan tot het overdragen van de betrokkenen aan Italië resp. Roemenië nadat hij in hoger beroep gelijk heeft gekregen. Als deze vovo-verzoeken de Dublinoverdrachtstermijn echter niet opschorten, verloopt de termijn tijdens het hoger beroep zodat Nederland alsnog verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke beoordeling van de asielverzoeken. In de praktijk werden dergelijke vovo-verzoeken van de staatssecretaris regelmatig toegewezen door de voorzieningenrechter van de Afdeling, zodat de overdrachtstermijn werd opgeschort tot de Afdelingsuitspraak.

Het gebruik van het woord ‘betrokkene’ zou kunnen betekenen dat deze bepaling alleen de bescherming van de belangen van de derdelander voor ogen heeft en dat de staatssecretaris daar geen beroep op kan doen.³³ In tegenstelling tot in de hierboven besproken zaak *S.S., N.Z., S.S.*, maakt de Afdeling hier geen onderscheid tussen het opschorten van de Dublinoverdrachtstermijn en het opschorten van de uitvoering van de overdracht.

Net zoals in de hierboven besproken verwijzingsuitspraak identificeert de Afdeling een spanning tussen de letterlijke lezing van de Dublinverordening enerzijds en verschillende argumenten op basis van *travaux préparatoires*, doelstellingen en geest van de Dublinverordening anderzijds.³⁴ Daarom stelt de Afdeling prejudiciële vragen over de eerdere vaste praktijk van haar voorzieningenrechter om vovo-verzoeken van de staatssecretaris toe te kennen. De twijfel over die praktijk was gerezen naar aanleiding van het argument van de vreemdelingen dat artikel 27 Dublinverordening alleen de rechtsbescherming van de vreemdeling voor ogen heeft, niet die van de staatssecretaris.

Conclusie advocaat-generaal

De advocaat-generaal gaat eerst in op het doel van artikel 27 lid 3 Dublinverordening – effectieve rechterlijke bescherming – en van artikel 29 lid 1 Dublinverordening – een snelle afhandeling van de Dublinprocedure.³⁵ Hoewel het doel van de rechterlijke bescherming primeert boven de snelle afhandeling, kan dat volgens de advocaat-generaal alleen het geval zijn ten behoeve van de rechtsbescherming van de vreemdeling.³⁶

Met het toekennen van een door de staatssecretaris ingediend vovo-verzoek hangende hoger beroep is de rechterlijke bescherming van de vreemdeling niet gediend.³⁷ Omdat in eerste aanleg geen vovo-verzoek is ingediend door de vreemdeling, blijkt daaruit zijn voorkeur voor een spoedige behandeling. Als de staatssecretaris de vreemdeling had willen overdragen, had hij daartoe kans hangende beroep. De advocaat-generaal

erkent dat de gegrondverklaring van het beroep van de vreemdeling in dat geval wel zou hebben geleid tot het terugleiden van de vreemdeling naar Nederland, maar ziet hierin geen principieel beletsel voor de overdracht hangende het beroep, zolang er geen vovo-verzoek is ingediend door de vreemdeling.³⁸

De conclusie van de advocaat-generaal zou anders zijn geweest als de overdrachtstermijn wel was opschort door de eerstelijnsvoorzieningenrechter op verzoek van de vreemdeling. In dat geval blijft de opschortende werking volgens advocaat-generaal De la Tour gelden tot aan de Afdelingsuitspraak.³⁹

Hof van Justitie

Het Hof van Justitie volgt de conclusie van advocaat-generaal De la Tour in zijn uitspraak inzake *E.N., S.S., J.Y.* Het Hof van Justitie erkent dat de Dublinverordening deze kwestie niet regelt, zodat dit valt onder de procedurele autonomie van de lidstaten.⁴⁰ De procedurele autonomie wordt alleen beperkt door de eerdergenoemde gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginselen. Volgens het Hof van Justitie is een dergelijke beperking aan de orde, omdat het toekennen van een vovo-verzoek hangende hoger beroep in deze gevallen in strijd komt met het doel van artikel 29 lid 1 Dublinverordening om snel duidelijkheid te krijgen over de bevoegde lidstaat.⁴¹ Het vovo-verzoek van de staatssecretaris hangende hoger beroep kan alleen tot de opschorting van de Dublinoverdrachtstermijn leiden ‘wanneer de uitvoering van het overdrachtsbesluit gedurende de behandeling van het beroep in eerste aanleg is opgeschort op grond van artikel 27 lid 3 of lid 4 van die verordening’.⁴²

Uitspraak van de Afdeling

De beantwoording van deze prejudiciële vragen heeft niet geleid tot een afzonderlijke einduitspraak, maar werd samengenomen met andere zaken in de eerder besproken uitspraak van 5 juli 2023.⁴³ Het Hof van Justitie-arrest over het rechtsmiddel in een procedure over een vergunning voor mensenhandelslactoffers was reeds bepalend voor de uitkomst van dat geschil.⁴⁴

33 ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1929, r.o. 4.

34 De Dublinverordening gaat namelijk uit van een systeem van rechtsbescherming in eerste aanleg – en dan is het logisch dat alleen de vreemdeling beroep instelt en niet de staatssecretaris tegen zijn eigen besluit (ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1929, r.o. 8.6). Ook geeft de Afdeling onder meer aan dat zij een evenwicht moet zoeken tussen de snelle afhandeling van de Dublinprocedure en de rechtsbescherming van betrokkene, waarmee zij lijkt te suggereren dat de vreemdeling als consequentie van het instellen van beroep (‘kiezen voor extra rechtsbescherming boven een snelle vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat’) ook moet dragen dat daarmee in hoger beroep de overdrachtstermijn wordt geschorst (r.o. 8.3). Dat zou tot onwenselijk gevolg hebben dat de vreemdeling hangende het hoger beroep kan worden overgedragen, met als risico dat de vreemdeling moet worden teruggeleid als hij gelijk krijgt in hoger beroep. Maar het zou volgens de Afdeling eveneens onwenselijk zijn als de overdrachtstermijn niet kan worden opgeschort, omdat dat Nederland tot verantwoordelijke lidstaat zou maken óók als de vreemdeling in hoger beroep ongelijk krijgt (r.o. 8.3-8.4).

35 Conclusie A-G De la Tour 17 november 2022, C-556/21, ECLI:EU:C:2022:901 (*E.N., S.S., J.Y.*), punt 27-40.

36 Conclusie A-G, *E.N., S.S., J.Y.*, punt 41-42. Zo blijkt ook uit HvJ september 2022, gevoegde zaken C-245/21 en C-248/21, ECLI:EU:C:2022:709 (*MA, PB, LE*), punt 61.

37 Conclusie A-G, *E.N., S.S., J.Y.*, punt 43.

38 Conclusie A-G, *E.N., S.S., J.Y.*, punt 46-54.

39 Conclusie A-G, *E.N., S.S., J.Y.*, punt 59-60.

40 HvJ, *E.N., S.S., J.Y.*, punt 25-30.

41 *E.N., S.S., J.Y.*, punt 31-33 jo. 39.

42 *E.N., S.S., J.Y.*, punt 40.

43 ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2593.

44 ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2593, punt 5.

Betekenis voor de rechtspraak: rechtsmiddel tegen de afwijzing van een aanvraag vergunning voor mensenhandelslactoffers

De kern van zaak *S.S., N.Z., S.S.* bestaat eruit dat de Dublinverordening en de Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslactoffers niks expliciet hebben geregeld over de opschorting van Dublinoverdrachtstermijnen wegens een rechtsmiddel tegen de afwijzing van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor mensenhandelslactoffers. Dit valt onder de nationale procedurele autonomie, die wordt begrensd door gelijkwaardigheid, doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming. Gelijkwaardigheid levert *in casu* geen problemen op, maar doeltreffendheid wel. Daarin kan ik het Hof van Justitie wel volgen, omdat de termijnen in de Dublinverordening nu eenmaal niet voor niets zijn vastgelegd. Daar houdt het toetsingskader wat betreft het Hof van Justitie al op, maar wellicht had het Hof van Justitie er goed aan gedaan om het beginsel van effectieve rechtsbescherming hier beter in te bedden, net zoals in het *C, B & X*-arrest over de ambtshalve toetsing van de voorwaarden voor vreemdelingenbewing.⁴⁵ De grote belangen die hier spelen – het tegengaan van mensenhandel en de bescherming van mensenhandelslactoffers – hadden er mijns inziens in deze zaak toe moeten leiden dat de rechtsbescherming van de mensenhandelslactoffers voorrang zou krijgen op de doeltreffendheid van de termijnen die in de Dublinverordening zijn neergelegd.

Dublinprocedure sneller afhandelen

Zoals de zaken er nu voorstaan, verwacht ik dat de staatssecretaris zal inzetten op het veiligstellen van de Dublinoverdracht(stermijn) om zo te vermijden dat Nederland verantwoordelijk wordt. Naar mijn idee heeft de staatssecretaris daartoe in algemene zin de mogelijkheid om de Dublinprocedure sneller af te handelen (met andere woorden duidelijkheid verkrijgen over de verantwoordelijke lidstaat), of om de procedure over een vergunning voor mensenhandelslactoffers sneller af te handelen.⁴⁶

Naar aanleiding van het al genoemde arrest *O.T.E.* werd de bedenktijd voor Dublinclaimanten al ingekort tot 30 dagen, wat wellicht bijdraagt tot het sneller afhandelen van de procedure over een vergunning voor mensenhandelslactoffers.

De Dublinprocedure kan sneller worden afgehandeld door de betrokkene sneller over te dragen aan de andere

lidstaat, tijdens de procedure over een verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel. In tegenstelling tot de advocaat-generaal vereist het Hof van Justitie namelijk niet dat de feitelijke overdracht moet worden opgeschort. Dat zou betekenen dat de staatssecretaris na een gegrond beroep de vergunning voor mensenhandelslactoffers zou verlenen en dat de vreemdeling zou worden teruggeleid naar Nederland. Hoewel de advocaat-generaal, zoals besproken, heeft aangegeven geen graten te zien in dit heen- en weerreizen, gaat dit volgens mij in tegen een doel van de Dublinverordening. De Dublinverordening heeft namelijk als doelstelling om secundaire bewegingen van asielzoekers te vermijden. Dat betekent dat niet alleen bewegingen die door de vreemdelingen zelf in gang zijn gezet, vermeden moeten worden. Ook secundaire bewegingen onder auspiciën van de lidstaten moeten mijns inziens worden vermeden. Om die reden is het aan te bevelen dat de lidstaten zelf geen vreemdelingen overdragen aan een andere lidstaat totdat in rechte is komen vast te staan welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke beoordeling van hun asielverzoek. Wat mij betreft is het een gemiste kans dat het Hof van Justitie zich daarover niet heeft uitgelaten.

Maar de Dublinprocedure kan ook sneller worden afgehandeld door de asielverzoeken van personen die aangifte hebben gedaan van mensenhandel aan zich te trekken op grond van artikel 17 Dublinverordening. Ook dan is namelijk duidelijk welke lidstaat verantwoordelijk is voor het asielverzoek, zodat is voldaan aan die doelstelling van de Dublinverordening. Dat was niet de insteek van IND/SUA-Informatiebericht 2023/34 van 17 april 2023.⁴⁷ Naar verwachting zal dit informatiebericht echter nog worden bijgewerkt naar aanleiding van de einduitspraak van de Afdeling, maar ook naar aanleiding van het verwachte WODC-onderzoek over het mensenhandelebeleid.⁴⁸

Uitvoering van de overdracht en voorbereidingen van de uitvoering

De advocaat-generaal heeft in zijn conclusie bij de zaak *S.S., N.Z., S.S.* aanbevolen om *voorbereidingen* van de overdracht wel toe te staan gedurende de procedure over een vergunning voor mensenhandelslactoffers. Met 'uitvoering' wordt de feitelijke overdracht bedoeld, namelijk het fysiek verplaatsen van de vreemdeling naar de andere lidstaat.

Omdat het Hof van Justitie daarop niet is ingegaan, is het onduidelijk wat de waarde is van die aanbeveling.⁴⁹

45 HvJ 8 november 2022, gevoegde zaken C-704/20 en C-39/21, ECLI:EU:C:2022:489 (B, C en X), JV 2023/2, m.nt. D. Kuiper.

46 *Kamerstukken II 2022/23*, 28638, nr. 2, p. 1; Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 10 mei 2023, nummer WBV 2023/11, houdende wijziging van de Vreemdelingendecret 2000 (*Stcr.* 2023, 13577).

47 'Gedurende de behandeling van het bezwaar mag de vreemdeling evenmin worden overgedragen. Als daardoor de overdrachtstermijn verstrijkt wordt de asielaanvraag in de nationale procedure behandeld': IB 2023/34 Het opschorten van de overdrachtstermijn in Dublinzaken bij bezwaar in reguliere procedures (BB) en bij toegewezen vovo in hoger beroep, https://puc.overheid.nl/ind/doc/PUC_1303862_1/1/.

48 *Kamerstukken II 2022/23*, 28638, nr. 2, p. 2.

49 Vanuit het oogpunt van het Hof van Justitie is het wellicht logisch om daar niet op in te gaan: de overdracht mag van het Hof van Justitie plaatsvinden, dus dan is het logisch dat de voorbereidingen van de overdracht ook mogen plaatsvinden. Maar voor de nationale uitvoeringspraktijk was een toelichting van het Hof van Justitie over de voorbereidingshandelingen

Wellicht beschouwt het Hof van Justitie deze kwestie in ieder geval als een *acte éclairé*. In *O.T.E.* heeft het Hof van Justitie immers al geoordeeld dat voorbereidingen van de overdracht zijn toegestaan voor zover ze geen afbreuk doen aan de rechterlijke bescherming van de betrokkene tijdens de bedenktijd.⁵⁰ Aangezien het door de Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers vereiste niveau van bescherming tijdens de bedenktijd hoger ligt dan erna, lijkt het mij voor de hand te liggen dat deze overweging ook aan de orde is ná de bedenktijd: wat tijdens de bedenktijd mag, mag erna ook.

Dat brengt ons bij de vraag welke ‘voorbereidingen’ van de uitvoering zijn toegestaan. Het verdient aanbeveling om dit in het nieuwe beleid expliciet op te nemen.⁵¹ Naar aanleiding van *O.T.E.* heeft Joëlla Bravo Mougán betoogd dat de Dublinclaimant en tevens aangever mensenhandel bijvoorbeeld niet mag worden gedetineerd, omdat detentie niet strookt met de doelstelling van de Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers, namelijk de bescherming van slachtoffers.⁵² Hoewel de staatssecretaris inderdaad rekening moet houden met de doeltreffendheid van deze richtlijn (net zoals van de Dublinverordening), is dat niet de enige toets die het Hof van Justitie voorschrijft in *O.T.E.* en die de advocaat-generaal ook in zaak *E.N., S.S., J.Y.* heeft aanbevolen. Er moet namelijk ook worden overwogen of een bepaalde handeling ter voorbereiding van de feitelijke Dublinoverdracht in de weg zou staan aan de nuttige werking van het recht op effectieve rechterlijke bescherming van de vreemdeling.⁵³ Informatie uitwisselen en afstemmen met de Dublinunit van de andere lidstaat doet mijns inziens in ieder geval geen afbreuk aan de nuttige werking van de effectieve rechterlijke bescherming van de vreemdeling. Bij andere voorbereidingen van de feitelijke overdracht waarbij de vreemdeling daadwerkelijk wordt betrokken, zoals detentie of zelfs een gesprek ter voorbereiding van de overdracht, ligt dat wellicht ingewikkelder. De vraag daarbij moet zijn of dit het bezwaar of beroep tegen de afwijzing van de aanvraag van een vergunning voor mensenhandelslachtoffers kan doorkruisen, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling zich niet goed kan voorbereiden op proceshandelingen in de procedure over mensenhandel. Detentie met

het oog op de Dublinoverdracht⁵⁴ lijkt mij daarom ongewenst zolang de procedure over een vergunning voor mensenhandelslachtoffers nog gaande is. Bij de voorbereiding van de overdracht moet hoe dan ook worden gewaarborgd dat de vreemdeling voldoende contact heeft met zijn advocaat om de procedure voor te bereiden.⁵⁵

Verschillende verblijfsstatussen in verschillende lidstaten

Het oordeel van het Hof van Justitie zorgt er mogelijk voor dat een vreemdeling een verblijfsvergunning voor mensenhandelslachtoffers kan krijgen in Nederland en tegelijkertijd een verblijfsvergunning wegens internationale bescherming in een andere lidstaat. In dat geval zal op langere termijn mogelijk de kwestie ontstaan dat de asiilvergunning in een lidstaat wordt ingetrokken, terwijl de betrokkene in de andere lidstaat nog wel een verblijfsvergunning voor mensenhandelslachtoffers behoudt, of andersom. Op kortere termijn kan het probleem zich voordoen dat, naar aanleiding van de hierboven besproken uitspraak van het Hof van Justitie, de betrokkene een verblijfsvergunning voor mensenhandelslachtoffers heeft in Nederland, maar dat het verzoek om internationale bescherming in de andere lidstaat wordt afgewezen en een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd. Of omgekeerd, dat er in Nederland geen vergunning voor mensenhandelslachtoffers wordt verleend, maar dat het verzoek om internationale bescherming in de andere lidstaat wel wordt ingewilligd. Dit levert vragen op over de betekenis van een terugkeerbesluit voor een vreemdeling die in een andere lidstaat is erkend als vluchteling, die aansluiten bij recent door het Verwaltungsgericht Stuttgart aan het Hof van Justitie voorgelegde prejudiciële vragen.⁵⁶ In die gevallen kan namelijk een conflict ontstaan tussen het terugkeerbesluit c.q. de vertrekplicht, enerzijds, en het recht op internationale bescherming of bescherming als slachtoffer van mensenhandel, anderzijds. Beide statussen hebben immers gelijke gelding in heel Europa en niet enkel in de uitvaardigende lidstaat. Deze mogelijke botsing tussen de doeltreffendheid van de Asielkwalificatierichtlijn⁵⁷ of de Richtlijn verblijfstitel mensenhandelslachtoffers enerzijds en de Terugkeerrichtlijn⁵⁸ anderzijds is daarmee nog niet opgehelderd.

wel nuttig geweest. Het Hof van Justitie heeft namelijk wel de mogelijkheid gelaten voor de lidstaten om de feitelijke uitvoering van de overdracht op te schorten. In dat geval rest volgens mij nog steeds de vraag of de justitiabele ervan uit kan gaan dat er dan ook geen voorbereidingen worden getroffen, of dat de lidstaat wel degelijk mag overgaan tot voorbereidingshandelingen, ook als de uitvoering van de overdracht naar nationaal recht wordt opgeschort.

- 50 HvJ 20 oktober 2022, C-66/21, ECLI:EU:C:2022:809 (*O.T.E.*), punt 77.
 51 Daarvan is geen sprake in het IND/SUA-informatiebericht 2023/34 van april 2023: IB 2023/34 Het opschorten van de overdrachtstermijn in Dublinzaken bij bezwaar in reguliere procedures (B8) en bij toegewezen vov in hoger beroep.
 52 Bravo Mougán 2023, p. 92.
 53 Voor de invulling van de ‘effectieve rechterlijke bescherming’ door het Hof van Justitie, zie o.m. HvJ 1 december 2022, C-564/21, ECLI:EU:C:2022:951 (*BU*), punt 36; HvJ 30 juni 2016, C-205/15, ECLI:EU:C:2016:499 (*Toma*), punt 42-44.

- 54 In algemene zin over de toetsing van vreemdelingenbewaring, zie HvJ 8 november 2022, ECLI:EU:C:2022:858, C-704/20 (C, B & X), *JV* 2023/2, m.nt. D. Kuiper.
 55 Vgl. HvJ 12 maart 2020, C-659/18, ECLI:EU:C:2020:201 (*VW*), punt 45.
 56 Verwaltungsgericht Stuttgart 2 mei 2023, verwijzingsbeslissing in de zaak C-288/23 (*El Baheer*), vraag 2-5. Zie ook de vragen van Bundesverwaltungsgericht 7 september 2022, verwijzingsbeslissing in de zaak C-753/22 (*QY*) en ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3275.
 57 Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) (*PbEU* 2011, L 337/9).
 58 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (*PbEU* 2008, L 348/98).

Regelgevende oplossing

Sinds enkele jaren wordt het Hof van Justitie door nationale rechters bevestigd over het samenspel tussen de Dublinverordening en de Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers, en deze keer specifiek over het effect van het instellen van een rechtsmiddel tegen de afwijzing van een aanvraag voor een vergunning voor mensenhandelslachtoffers op de Dublinoverdrachtstermijn. Dat het moeilijk is om dit in de praktijk sluitend te regelen, is duidelijk. Volgens mij ligt het voor de hand om dit niet over te laten aan de procedurele autonomie van de lidstaten, maar om dit op EU-niveau regelgevend op te lossen. Dat kan door deze kwestie mee te nemen in de huidige onderhandelingen over de voorgestelde Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer. Daarvan is voorlopig echter geen sprake.⁵⁹

Betekenis voor de rechtspraak: door de staatssecretaris gevraagde voorlopige voorziening hangende hoger beroep

Niet-ingewilligd vovo-verzoek van de vreemdeling hangende beroep

In reactie op de besproken Hof van Justitie-arresten heeft de staatssecretaris bij de Afdeling betoogd dat de Dublinoverdrachtstermijn hangende beroep weliswaar niet werd opgeschort, maar dat de vreemdeling wel een vovo-verzoek daartoe had ingediend. Hoewel de rechtbank in eerste aanleg dat verzoek niet heeft ingewilligd, betoogt de staatssecretaris dat door het loutere vovo-verzoek van de vreemdeling hangende beroep de mogelijkheid wordt gecreëerd voor de Afdeling om het vovo-verzoek van de staatssecretaris hangende hoger beroep toe te kennen.⁶⁰

Wellicht vloeit het standpunt van de staatssecretaris *a contrario* voort uit de overweging van de advocaat-generaal in zijn conclusie dat uit het niet aanvragen van een vovo hangende beroep blijkt dat de vreemdeling prijsstelt op een snelle afhandeling van de Dublinprocedure.⁶¹ Maar mijns inziens gaat dit in tegen de bewoordingen van het Hof van Justitie-arrest in de zaak *E.N., S.S., J.Y.* Het Hof van Justitie heeft het volgens mij over de situatie dat de uitvoering van het overdrachtsbesluit

daadwerkelijk is opgeschort door de eerstelijnsrechter. Zoals ik *E.N., S.S., J.Y.* lees, is een door de eerstelijnsvoorzieningenrechter afgewezen vovo-verzoek onvoldoende. Het Hof van Justitie overweegt immers dat de vovo hangende hoger beroep 'alleen kan worden getroffen wanneer de uitvoering (...) is opgeschort' hangende beroep. Het Hof van Justitie heeft het niet over de situatie dat de vreemdeling een vovo-verzoek daartoe heeft ingediend.⁶² Een verruiming naar de situatie dat een door de vreemdeling ingediend vovo-verzoek door de eerstelijnsrechter wordt afgewezen, blijkt niet uit die bewoordingen. De Afdeling hoefde op deze kwestie in de einduitspraak van 5 juli 2023 nog niet in te gaan, omdat de overdrachtstermijn ook was verlopen indien de redenering van de staatssecretaris zou zijn gevolgd.⁶³ In de toekomst zal de Afdeling zich hierover wellicht wel moeten buigen, omdat deze handelwijze ook is neergelegd in de IND/SUA-informatieberichten 2023/54 van 14 juli 2023 en 2023/65 van 13 september 2023.⁶⁴

Processuele overwegingen voor de vreemdeling

Het Hof van Justitie-arrest brengt ook voor vreemdelingen nieuwe processuele overwegingen met zich mee.⁶⁵ Als ze in beroep geen vovo-verzoek indienen, dan brengt instellen van een hoger beroep (ongeacht of dit door de vreemdeling of door de staatssecretaris wordt gedaan) vaak met zich mee dat de overdrachtstermijn tijdens het hoger beroep al verstrijkt. De gehele procedure (de Dublinprocedure bij de IND, het beroep en het hoger beroep) neemt immers vaak meer dan zes maanden (d.i. de overdrachtstermijn) in beslag. Dat betekent dat vreemdelingen een risico-inschatting moeten maken hangende het beroep. Enerzijds kunnen ze een vovo-verzoek indienen om de overdracht hangende beroep te vermijden. Dat heeft als voordeel dat een toegewezen vovo de overdracht verhindert, maar heeft voor de vreemdeling het risico dat de procedure langer duurt als de staatssecretaris in hoger beroep gaat tegen een gegrond beroep. Anderzijds kunnen ze ervoor kiezen om geen vovo-verzoek in te dienen om te bewerkstelligen dat de overdrachtstermijn na een gegrond beroep zou

59 Zie Europees Parlement, 'Legislative Train Schedule: Regulation on Asylum and Migration Management In "Promoting our European Way of Life"', 20 september 2023, www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-asylum-and-migration-management-regulation en de daar genoemde bronnen, waaronder het voorstel voor een Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer (COM(2020)610 final); European Council on Refugees and Exiles, 'Editorial: so that's it then? Agreement(s) on the EU Asylum Reform', 6 oktober 2023, <https://ecre.org/editorial-so-thats-it-then-agreements-on-the-eu-asylum-reform/>.

60 ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2593, r.o. 7.

61 Conclusie A-G, *E.N., S.S., J.Y.*, punt 51.

62 HvJ, *E.N., S.S., J.Y.*, punt 34.

63 ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2593, r.o. 7.1: 'De Afdeling ziet geen aanleiding om in deze zaak in te gaan op dit betoog van de staatssecretaris. Ook als de Afdeling het onder 7 weergegeven betoog van de staatssecretaris zou volgen, kan dit niet leiden tot opschorting van de overdrachtstermijn. In dat geval zou de overdrachtstermijn namelijk zijn opgeschort door het verzoek om een voorlopige voorziening door de vreemdeling op 8 februari 2020 en de termijn van zes maanden zou dan zijn hervat dan wel opnieuw zijn gaan lopen op de dag na de intrekking van het verzoek om een voorlopige voorziening op 6 april 2020. De overdrachtstermijn zou dan zijn verstreken op uiterlijk 7 oktober 2020. Op 16 november 2020, de datum dat de Afdeling het verzoek van de staatssecretaris toewees, was de overdrachtstermijn dan al verlopen. Wat er dus ook zij van het betoog van de staatssecretaris, de overdrachtstermijn is verstreken en Nederland is verantwoordelijk geworden voor de behandeling van de asiel-aanvraag van de vreemdeling.'

64 IB 2023/54 Het opschorten van de overdrachtstermijn in Dublinzaken bij indienen van een voorlopige voorziening (C-556/21), https://puc.overheid.nl/ind/doc/PUC_1310752_1/1/.

65 Zie ook E. Berger, 'Uitspraak Uitgelicht: Uitstel overdrachtstermijn in Dublinzaken geen regel, maar uitzondering', *Asiel&Migrantenrecht* 2023, afl. 4, p. 205.

verlopen als hoger beroep wordt ingesteld. Dat brengt echter het risico met zich mee dat ze hangende beroep worden overgedragen.

Deze benadering van het Hof van Justitie leidt wellicht tot een snellere afhandeling van de Dublinprocedure. Door de termijn niet op te schorten naar aanleiding van een vovo-verzoek van de staatssecretaris hangende hoger beroep voor zover er hangende beroep geen vovo is toegewezen, zal de termijn immers sneller verlopen. Daardoor wordt sneller duidelijk welke lidstaat verantwoordelijk is, in dit geval Nederland. Maar dat doet niet af aan de nadelen die hier volgens mij toch ook aanwezig zijn. Deze benadering kan namelijk teweegbrengen dat de staatssecretaris de vreemdeling dan maar hangende beroep gaat overdragen, om te vermijden dat de Dublinoverdrachtstermijn verloopt. Als de rechter of de Afdeling dan achteraf oordeelt dat Nederland toch verantwoordelijk is, moet de vreemdeling worden teruggeleid. Zoals eerder betoogd komt dat in strijd met het doel van de Dublinverordening om secundaire bewegingen te vermijden. Hoewel het rechtsoordeel in *E.N., S.S., J.Y.* mogelijk leidt tot een snellere afhandeling van de Dublinprocedure, komt het de doeltreffendheid van de Dublinverordening dus niet per se ten goede. Deze processuele afweging bij de vreemdeling leggen, is daarom wat mij betreft een pervers effect van het arrest *E.N., S.S., J.Y.*

Overdracht uitvoeren hangende beroep

In zijn arrest noemt het Hof van Justitie de mogelijkheid om de Dublinoverdrachtstermijn veilig te stellen door de Dublinoverdracht uit te voeren hangende beroep, met andere woorden nog voordat de rechter op het beroep heeft beslist. In dat geval is de overdrachtstermijn (en daarmee de verantwoordelijkheid van de andere lidstaat) vanzelfsprekend veiliggesteld, maar het kan tot gevolg hebben dat na een gegrond beroep de vreemdeling moet worden teruggeleid naar Nederland, terwijl in de andere lidstaat nog een asielprocedure gaande is. Zoals hierboven besproken, lijkt mij dat onwenselijk in het licht van de doeltreffendheid van de Dublinverordening.

Overdracht uitvoeren hangende hoger beroep

Stel dat de vreemdeling hangende het beroep geen vovo-verzoek heeft ingediend om de uitvoering van de overdracht te schorsen (of dat het vovo-verzoek werd afgewezen door de eerstelijnsvoorzieningenrechter), en dat de staatssecretaris het ook niet wenselijk achtte om de overdracht al uit te voeren. Zou het in dat geval mogelijk zijn om hangende het *hoger* beroep de vreemdeling nog voor het verstrijken van de overdrachtstermijn over te dragen aan de andere lidstaat?⁶⁶ Op basis van het Hof van Justitie-arrest van 30 maart 2023 inzake *E.N., S.S., J.Y.* lijkt mij van wel. Maar enkel voor zover de vreemdeling geen vovo-verzoek indient om de termijn hangende hoger beroep op te schorten. Dat brengt ons

echter bij de volgende vraag die nog onbeantwoord blijft na het arrest van 30 maart 2023.

Vovo-verzoek van de vreemdeling hangende hoger beroep

Mag de Afdeling nog wel een vovo-verzoek van een vreemdeling, die hangende het beroep geen vovo-verzoek heeft ingediend, toekennen? Het Hof van Justitie gaat hier niet specifiek op in.⁶⁷ In punt 36 lijkt het er weliswaar op dat het Hof van Justitie vindt dat geen enkele procespartij op deze manier kan afdwingen dat het instellen van hoger beroep, zelfs wanneer dit 'redelijkerwijs niet kansrijk lijkt', de behandeling van het verzoek om internationale bescherming vertraagt. Daar staat echter tegenover dat de hele uitspraak doordrenkt is van het belang van effectieve rechterlijke bescherming *van de vreemdeling*. Dit sluit ook aan bij de conclusie van advocaat-generaal De la Tour, waarin hij overweegt dat effectieve rechtsbescherming alleen kan primeren boven de snelle afhandeling van een asielverzoek ten behoeve van de rechtsbescherming van de vreemdeling.⁶⁸ Zoals ook betoogd door Eva Berger, is het daarom volgens mij nog wel mogelijk om een vovo-verzoek van een vreemdeling, die hangende het beroep geen vovo-verzoek heeft ingediend, toe te kennen. Een dergelijke opschorting van de Dublinoverdrachtstermijn zou in dat geval namelijk bijdragen aan de effectieve rechterlijke bescherming van die vreemdeling.⁶⁹

Artikel 27 lid 4 Dublinverordening

Tot slot noemt het Hof van Justitie de mogelijkheid van artikel 27 lid 4 Dublinverordening: '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'. Dat zou inhouden dat de staatssecretaris in Dublinzaken, waaraan er parallel ook een procedure over mensenhandel loopt, ambtshalve de feitelijke uitvoering van de overdracht opschort. Uit eerdere jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat artikel 27 lid 4 Dublinverordening alleen kan worden ingezet met als doel om de rechterlijke bescherming van de vreemdeling te waarborgen.⁷⁰ In aanvulling op die inhoudelijke beperking bestaan er op dit moment nog twee redenen waarom de staatssecretaris de bevoegdheid om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten hangende het beroep niet louter kan ontlenen aan artikel 27 lid 4 Dublinverordening.

Ten eerste vereist het nationale legaliteitsbeginsel een dubbele bevoegdheidsgrondslag.⁷¹ Het nationale legaliteitsbeginsel speelt ook in deze EU-rechtelijke zaak een

67 HvJ, *E.N., S.S., J.Y.*, punt 34-36.

68 Conclusie A-G, *E.N., S.S., J.Y.*, punt 41-42.

69 Berger 2023, p. 205.

70 HvJ september 2022, gevoegde zaken C-245/21 en C-248/21, ECLI:EU:C:2022:709 (MA, PB, LE), punt 61.

71 W. den Ouden, M.J. Jacobs & J.E. van den Brink, *Subsidierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 456-461. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze leer van de dubbele bevoegdheidsgrondslag niet geheel onomstreden is: zie de in Den Ouden, Jacobs & Van den Brink genoemde literatuur op p. 457.

66 Dit gaat over de situatie dat het beroep ongegrond wordt verklaard en de vreemdeling hoger beroep heeft ingesteld. Zonder een voorlopige voorziening blijft het overdrachtsbesluit dan immers gelden.

rol, omdat artikel 27 lid 4 Dublinverordening zich enkel richt tot 'de lidstaten', maar de bevoegdheid niet bij een concreet bestuursorgaan neerlegt.⁷² *In casu* is er wel voldaan aan de Unierechtelijke materiële bevoegdheidsgrondslag, maar niet aan de nationaalrechtelijke institutionele bevoegdheidsgrondslag. Om die reden is de door het Hof van Justitie genoemde optie vooralsnog niet voorhanden. Pas als de Nederlandse wetgever heeft bepaald dat de staatssecretaris de uitvoering van het Dublinoverdrachtsbesluit ambtshalve kan opschorten in afwachting van de uitkomst van het beroep, kan dit ook leiden tot de opschorting van de uitvoering van de overdracht hangende het hoger beroep. Dat laat de in SOMVAO geformuleerde noodoplossing echter onverlet, zodat alsnog volledige bevoegdheid aan artikel 27 lid 4 Dublinverordening kan worden ontleend.⁷³ Maar op dat moment loopt de staatssecretaris volgens mij aan tegen het vereiste van rechtstreekse werking. Artikel 27 lid 4 heeft namelijk geen rechtstreekse werking, zoals blijkt uit de bewoordingen van de bepaling zelf. Hoewel deze bepaling naar mijn mening voldoende nauwkeurig is, voldoet ze niet aan het vereiste van onvoorwaardelijkheid. Er wordt immers een reële keuze gelaten aan de lidstaten.⁷⁴ Om toegepast te kunnen worden in de nationale rechtsorde behoeft deze bepaling uitvoeringsregels op nationaal niveau. Dat is in Nederland niet gebeurd. De Vreemdelingenwet voorziet wel in de automatische schorsende werking van een beroep, maar sluit de opschorting van het besluit in een Dublinzaak expliciet uit.⁷⁵

Conclusie: effectieve rechterlijke bescherming en doeltreffendheid primeren boven procedurele autonomie

De zaak *S.S., N.Z., S.S.* over de opschorting van de Dublinoverdrachtstermijn omwille van een rechtsmiddel in de procedure over een vergunning voor mensenhandelslactoffers illustreert hoe de juridische categorisering van vreemdelingen soms kan schuren; doordat één persoon in twee categorieën valt, valt hij onder verschillende instrumenten met verschillende doelstellingen. Een zaak van één vreemdeling, die zowel om internationale bescherming verzoekt als aangifte heeft gedaan van mensenhandel, leidt dan tot complexe vraagstukken over het samenspel van Unierechtelijke

instrumenten. De doelstellingen van die instrumenten zijn wezenlijk anders en betreffen enerzijds de snelle, duidelijke verdeling van verantwoordelijkheid voor asielverzoeken en anderzijds het tegengaan van mensenhandel.⁷⁶

In deze zaak was er sprake van procedurele wrijving tussen verschillende EU-instrumenten die concreet wordt bij de operationalisering en toepassing van de EU-instrumenten in de nationale rechtspraak. De door het Hof van Justitie ontwikkelde oplossing bestaat eruit dat de uitvoering van de overdracht mag worden opgeschort, maar dat de opschorting van de termijn niet is toegestaan. Zoals besproken plaatst dit de Nederlandse rechtspraak voor een uitdaging in zaken van vreemdelingen die zowel vallen onder de Dublinverordening als de Richtlijn verblijfstitel voor mensenhandelslactoffers. Er moet worden gezocht naar een manier om wel rechtsbescherming te bieden aan mensenhandelslactoffers zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van de Dublinoverdrachtstermijnen.

Een andere kwestie van procedurele wrijving kwam aan bod in zaak *E.N., S.S., J.Y.* over de opschorting van de Dublinoverdrachtstermijn omwille van een door de staatssecretaris hangende hoger beroep ingediend vovo-verzoek. In die zaak bestond de wrijving niet zozeer op Europees niveau, maar in het kader van de procedurele autonomie van de lidstaten. Het bestuursprocesrechtelijke systeem van verzoeken om voorlopige voorzieningen hangende *hoger* beroep past namelijk niet helemaal bij het doel van de Dublinverordening: snel duidelijkheid verkrijgen over de verantwoordelijke lidstaat. Dat heeft ermee te maken dat het vovo-verzoek van de staatssecretaris hangende hoger beroep niet leidt tot een verbetering van de rechterlijke bescherming van de vreemdeling – in tegenstelling tot vovo's hangende beroep van de vreemdeling, waarin de Dublinverordening zelf voorziet. Door de nieuwe Hof van Justitie-jurisprudentie worden de opschorting van de uitvoering van de overdracht en de opschorting van de termijn uit elkaar getrokken. Vanuit EU-rechtelijk perspectief is dat een sluitende oplossing, want de termijnen zijn dwingend en de opschorting daarvan is geregeld met het oog op de rechterlijke bescherming van de vreemdeling. Maar voor het nationale bestuursprocesrecht brengt dit opnieuw uitdagingen met zich mee, omdat nu discussie is ontstaan over wanneer de Afdeling nog wél vovo-verzoeken kan inwilligen.⁷⁷

Een pragmatische respons van de staatssecretaris op beide Hof van Justitie-arresten van 30 maart 2023 zou een snellere afhandeling van Dublinprocedures⁷⁸ kun-

72 Vgl. R. Molendijk & R. Ortlep, 'De erosie van het Nederlandse legaliteitsbeginsel onder invloed van het Unierecht', *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus* 2017, afl. 4, p. 305-324 en de daar genoemde literatuur.

73 HvJ 18 december 2014, C-599/13 (SOMVAO), punt 55.

74 M.J.M. Verhoven & J.H. Jans, 'Doorwerking via conforme interpretatie en rechtstreekse werking', in: S. Prechal e.a. (red.), *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 74-80.

75 Art. 82 lid 2 onder a Vw. Deze bepaling gaat over de opschorting van de werking van het besluit zelf, waarmee ook de uitvoering van het besluit stil komt te liggen.

76 Tot een soortgelijke conclusie kwam ook V. Stoyanova, 'Human trafficking and refugee law', in: S. Singh Juss (red.), *Research Handbook on International Refugee Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019.

77 Dat de Afdeling hierover nog uitsluitsel zal moeten geven, kwam bijvoorbeeld aan bod tijdens de zitting over de Dublinoverdrachten aan België van 17 oktober 2023 in de zaken 202304212/1, 202305005/1, 202304662/1 en 202304307/1, www.raadvanstate.nl/actueel/persagenda/?CalDtm=20231017&evt_SttDtm=20231017&evt_EndDtm=20231017.

78 Een snellere afhandeling van Dublinprocedures betreft ook de procedure voor de (hoger)beroepsrechter.

nen inhouden. Hoe dan ook zal de staatssecretaris nieuw beleid moeten ontwikkelen, zowel over het samenspel tussen de Dublinprocedure en de procedure over een vergunning voor mensenhandelslachtoffers, als over vovo-verzoeken die hangende hoger beroep worden ingediend om de Dublinoverdrachtstermijn op te schorten. Bij de ontwikkeling van dat nieuwe beleid moet de focus liggen op de effectieve rechterlijke bescherming van de vreemdeling. Dat betekent wellicht dat moet worden geaccepteerd dat de Dublinoverdrachtstermijn hangende hoger beroep verloopt als de termijn niet eerder werd opgeschort. Ook betekent het dat wellicht moet worden geaccepteerd dat de effectieve rechterlijke bescherming van mensenhandelslachtoffers er soms toe zal leiden dat Nederland verantwoordelijk wordt voor hun asielverzoeken. Uit de arresten *S.S.*, *N.Z.*, *S.S.* en *E.N.*, *S.S.*, *J.Y.* blijkt in ieder geval dat de rechtsbescherming van de burger, in combinatie met de doeltreffendheid van verschillende secundaire Unierechtelijke instrumenten, op een hoger voetstuk wordt geplaatst dan de procedurele autonomie van de lidstaat.