



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. MENGozZI
van 20 december 2017¹

Zaak C-647/16

**Adil Hassan
tegen
Préfet du Pas-de-Calais**

[verzoek van de tribunal administratif de Lille (bestuursrechter in eerste aanleg Lille, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenzen, asiel en immigratie – Verzoek om internationale bescherming – Uitlegging van artikel 26 van verordening (EU) nr. 604/2013 – Verplichting voor de nationale autoriteiten die een overnameverzoek hebben ingediend om geen overdrachtsbesluit te nemen voordat door de aangezochte staat met de overname is ingestemd”

1. Kunnen de autoriteiten van een lidstaat ten aanzien van een verzoeker om internationale bescherming een „voortijdig overdrachtsbesluit” vaststellen en hem hiervan in kennis stellen, dat wil zeggen een besluit dat bepaalt dat hij wordt overgedragen aan de lidstaat die volgens deze autoriteiten verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 (hierna: „Dublin III-verordening”)², voordat deze lidstaat, daartoe naar behoren door deze autoriteiten aangezocht, met de over- of terugname van de betrokkene heeft ingestemd?

2. Dat is de strekking van de prejudiciële vraag die door de tribunal administratif de Lille (bestuursrechter in eerste aanleg Lille, Frankrijk) aan het Hof is gesteld in het verzoek om een prejudiciële beslissing dat in deze zaak aan de orde is. Aan dit verzoek ligt een geding ten grondslag tussen Adil Hassan, Iraaks staatsburger, en de préfet du Pas-de-Calais (prefect van het departement Pas-de-Calais, Frankrijk; hierna: „préfet du Pas-de-Calais”) over de rechtmatigheid van het besluit waarbij de préfet de overdracht van Hassan aan Duitsland heeft bevolen.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31). Deze verordening is de herschikking 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; hierna: „Dublin II-verordening”), die op haar beurt de Overeenkomst van Dublin van 15 juni 1990 (PB 1997, C 254, blz. 1) heeft vervangen. Een 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 van de Europese Commissie tot wijziging van de Dublin III-verordening is ingediend op 4 mei 2016 (hierna: „voorstel voor een verordening tot wijziging van de Dublin III-verordening”) [COM(2016) 270 final].

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3. Overeenkomstig artikel 1 van de Dublin III-verordening worden in deze 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 (hierna: „verantwoordelijke lidstaat”). Deze criteria zijn in hoofdstuk III van deze verordening neergelegd in de artikelen 8 tot en met 15, en moeten overeenkomstig artikel 7, lid 1, van diezelfde verordening worden toegepast in de volgorde waarin zij worden vermeld. Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van deze verordening geldt dat, wanneer op basis van de in deze verordening vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst werd ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan.

4. Hoofdstuk V van de Dublin III-verordening stelt de verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat vast. In dit hoofdstuk bepaalt artikel 18, lid 1, onder b), dat deze lidstaat verplicht is „een verzoeker^[3] wiens verzoek in behandeling is en die een verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 [van deze verordening] bepaalde voorwaarden terug te nemen”. De verantwoordelijke lidstaat is overeenkomstig artikel 18, lid 2 van deze verordening ook gehouden om het verzoek om internationale bescherming te behandelen of de behandeling van het verzoek af te ronden.

5. Artikel 20, lid 5, eerste alinea, van de Dublin III-verordening bepaalt dat „[d]e lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, [...] verplicht [is] om, op de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden en met het oog op afronding van de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, over te gaan tot terugname van de verzoeker die zich zonder verblijfstitel in een andere lidstaat ophoudt of daar opnieuw een verzoek heeft ingediend na zijn eerste, in een andere lidstaat ingediende verzoek te hebben ingetrokken tijdens de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is”.

6. Artikel 24, lid 1, van diezelfde verordening bepaalt dat, wanneer een lidstaat op het grondgebied waarvan een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), van deze verordening zich zonder verblijfstitel ophoudt en waar er geen nieuw verzoek om internationale bescherming is ingediend (hierna: „verzoekende lidstaat”), van oordeel is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is overeenkomstig artikel 20, lid 5, en artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), van diezelfde verordening, hij die andere lidstaat kan verzoeken de betrokken persoon terug te nemen.

7. Overeenkomstig artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening verifieert de aangezochte lidstaat de gegevens en neemt hij een besluit over het verzoek, en wel zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk één maand na ontvangst van het verzoek. Wanneer het verzoek is gebaseerd op gegevens die zijn verkregen uit het Eurodac-systeem, als bedoeld in verordening (EU) nr. 603/2013⁴, wordt die

3 In artikel 2, onder c), van de Dublin III-verordening wordt de verzoeker gedefinieerd als een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen.

4 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening nr. 604/2013 en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB 2013, L 180, blz. 1).

termijn teruggebracht tot twee weken. Artikel 25, lid 2, van de Dublin III-verordening preciseert dat het zonder reactie laten verstrijken van de in artikel 25, lid 1, van deze verordening genoemde termijn van één maand of twee weken, gelijk staat met aanvaarding van het verzoek en de verplichting inhoudt om de betrokken persoon terug te nemen en te zorgen voor passende regelingen voor de aankomst.

8. Artikel 26 van de Dublin III-verordening staat in deel IV („Procedurale waarborgen”) van hoofdstuk VI van deze verordening. Dit artikel („Kennisgeving van een overdrachtsbesluit”) bepaalt in lid 1 en lid 2, tweede alinea, het volgende:

„1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname of de terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), stelt de verzoekende lidstaat de betrokkene in kennis van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat en, indien van toepassing, van het besluit om zijn verzoek om internationale bescherming niet te behandelen [...].

2. Het in lid 1 bedoelde besluit bevat informatie over de beschikbare rechtsmiddelen, waaronder het recht om te verzoeken om opschortende werking, indien van toepassing, alsmede de termijnen om van de beschikbare rechtsmiddelen gebruik te maken; in het besluit wordt vermeld binnen welke termijn de overdracht zal plaatsvinden en, indien de betrokkene zich op eigen gelegenheid naar de verantwoordelijke lidstaat begeeft, waar en wanneer hij zich in die lidstaat moet melden.”

9. Overeenkomstig artikel 27, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening heeft de adressaat van een overdrachtsbesluit het recht, binnen een redelijke termijn, tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.

10. Artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening, opgenomen in deel V („Bewaring met het oog op overdracht”) van hoofdstuk VI van deze Dublin III-verordening, luidt als volgt:

„Wanneer er een significant risico op onderduiken van een persoon bestaat, mogen de lidstaten de betrokken persoon in bewaring houden om overdrachtsprocedures overeenkomstig deze verordening veilig te stellen, op basis van een individuele beoordeling en, enkel voor zover bewaring evenredig is, en wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.”

Frans recht

11. Artikel L. 742-1 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Frans wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht; hierna: „Ceseda”), in de versie die op het hoofdgeding van toepassing is, bepaalt:

„Wanneer de behandeling van een asielverzoek volgens de bestuurlijke autoriteit behoort tot de bevoegdheid van een andere staat die zij wil aanzoeken, heeft de vreemdeling het recht om op het Franse grondgebied te blijven tot aan het einde van de procedure tot vaststelling van de voor de behandeling van zijn verzoek verantwoordelijke staat en, in voorkomend geval, tot hij daadwerkelijk aan deze staat wordt overgedragen. [...]”

12. Artikel L. 742-3 Ceseda luidt:

„Onverminderd de tweede alinea van artikel L. 742-1, kan de vreemdeling van wie de behandeling van het asielverzoek valt onder de verantwoordelijkheid van een andere staat, aan de voor deze behandeling verantwoordelijke staat worden overgedragen.

Voor elk overdrachtsbesluit neemt de bestuurlijke autoriteit een gemotiveerd schriftelijk besluit.

Dit besluit wordt aan de betrokkene betekend. Het vermeldt de rechtsmiddelen en de beroepstermijnen en het recht om zijn consulaat, een raadsman of een persoon naar keuze te verwittigen of te doen verwittigen. Wanneer de betrokkene niet door een raadsman wordt bijgestaan, worden de belangrijkste elementen van het besluit hem meegedeeld in een taal die hij begrijpt of waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij deze begrijpt.”

13. Overeenkomstig het bepaalde in artikel L. 742-4, lid I, Ceseda beschikt de door de president van de tribunal administratif aangewezen magistraat over een termijn van vijftien dagen om uitspraak te doen over de rechtmatigheid van het besluit tot overdracht aan de lidstaat die uit hoofde van de Dublin III-verordening verantwoordelijk is, welke termijn echter niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven. Het tegen dit besluit ingestelde beroep heeft opschortende werking.

14. Artikel L. 551-1, betreffende de administratieve bewaring, bepaalt in de eerste alinea dat de vreemdeling in de gevallen die zijn voorzien in artikel L. 561-2, lid I, punten 1 tot en met 7, Ceseda, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, voor de duur van achtenveertig uur door de bestuursinstantie in bewaring kan worden gehouden in ruimten die niet onder de bevoegdheid van het gevangeniswezen vallen. Overeenkomstig artikel L. 561-2, lid I, punt 1, Ceseda kan de bestuursinstantie de vreemdeling die het Franse grondgebied niet onmiddellijk kan verlaten, maar van wie verwijdering aannemelijk blijft, onder huisarrest plaatsen wanneer jegens deze vreemdeling „een overdrachtsbesluit overeenkomstig artikel L. 742-3 [Ceseda] is genomen”. Artikel L. 742-5 Ceseda preciseert dat artikel L. 551-1 van toepassing is op de vreemdeling jegens wie een overdrachtsbesluit is genomen „vanaf de kennisgeving van dit besluit”.

Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure voor het Hof

15. Hassan, geboren op 5 januari 1991 in Shingal (Irak), is door de lucht- en grenspolitie van het departement Pas-de-Calais (Frankrijk) aangehouden op 26 november 2016, toen hij zich bevond in het beperkt toegankelijke gebied van de terminal van de haven van Calais (Frankrijk). Uit de raadpleging van het Eurodac-bestand is gebleken dat de Duitse autoriteiten op 7 november en 14 december 2015 zijn vingerafdrukken hebben afgenomen als asielzoeker.⁵

16. Op de dag van de aanhouding en raadpleging van het Eurodac-bestand heeft de préfet du Pas-de-Calais bij de Duitse autoriteiten een terugnameverzoek ingediend. Tegelijkertijd heeft hij besloten om Hassan aan Duitsland over te dragen en hem administratief in bewaring te houden.

17. Hassan, die op dezelfde dag van dit besluit in kennis is gesteld, heeft ten eerste zijn administratieve bewaring betwist bij de juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Lille (rechter van de vrijheden en detentie bij de rechtbank Lille) en heeft ten tweede de verwijzende rechter verzocht het besluit van 26 november 2016 (hierna: „in het hoofdgeding bestreden besluit”)⁶ nietig te verklaren, voor zover daarin zijn overdracht aan Duitsland wordt gelast.

⁵ Uit het dossier blijkt dat het referentienummer dat aan de van Hassan afgenomen vingerafdrukken is toegekend staat voor de categorie waarvoor deze afdrucken zijn afgenomen, in dit geval categorie 1, dat wil zeggen de categorie „asielzoeker”.

⁶ Dit besluit geeft aan dat „op die dag bij [d]e [Duitse] autoriteiten een verzoek om terugname is ingediend en zij nog niet op soevereine wijze hun instemming daarmee, de datum en de voorwaarden voor een eventuele hernieuwde toelating van betrokkene op hun grondgebied hebben laten weten”. Artikel 1 van het besluit stelt vast dat „Hassan, Iraaks staatsburger, die illegaal in Frankrijk verblijft, wordt overgedragen aan de Duitse autoriteiten”. De overdrachtsmaatregel is vastgesteld op grondslag van artikel L. 742-3 Ceseda. De vaststelling van de administratieve bewaringsmaatregel wordt door de préfet du Pas-de-Calais gerechtvaardigd omdat de betrokkene „niet zodanige effectieve waarborgen biedt om zich ter beschikking van de rechter te zullen stellen dat kan worden voorkomen dat hij zich aan de [...] verwijderingsmaatregel onttrekt, en hij niet onmiddellijk het Franse grondgebied kan verlaten wegens het feit dat de autoriteiten van de aangezochte lidstaat hiermee moeten instemmen”. Deze maatregel is vastgesteld op grondslag van artikel L. 511-1, III, punt 3, en artikel L. 551-1 Ceseda, hoewel in het besluit ook wordt aangegeven dat er een risico op onderduiken van de betrokkene bestaat in het licht van artikel 28 van de Dublin III-verordening.

18. Bij beslissing van 29 november 2016 heeft de juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Lille gelast de jegens Hassan genomen bewaringsmaatregel in te trekken.

19. In het kader van zijn beroep tot nietigverklaring voert Hassan onder meer aan dat het in het hoofdgeding bestreden besluit artikel 26 van de Dublin III-verordening schendt, omdat dit besluit is genomen en hem ter kennis is gebracht nog vóór de aangezochte lidstaat, in casu de Bondsrepubliek Duitsland, uitdrukkelijk of impliciet heeft geantwoord op het verzoek van de Franse autoriteiten. Als verweer stelt de préfet du Pas-de-Calais dat artikel 26 van de Dublin III-verordening, noch artikel L. 742-3 Ceseda eraan in de weg staat dat hij vanaf het moment van bewaring een overdrachtsbesluit vaststelt en dit ter kennis brengt van de betrokkene, die de hem krachtens artikel 27 van deze verordening ter beschikking staande rechtsmiddelen kan uitoefenen. Volgens hem zal de overdracht in ieder geval niet kunnen worden uitgevoerd zolang de aangezochte lidstaat niet met de over- of terugname van de betrokkene heeft ingestemd.

20. De verwijzende rechter merkt op dat niet artikel 28 van de Dublin III-verordening, maar de artikelen L 551-1 en L 561-2 Ceseda zijn gebruikt als wettelijke grondslag voor het in het hoofdgeding bestreden bevel tot bewaring van Hassan, en dat de préfet du Pas-de-Calais op het standpunt stond dat hij, gelet op het toepasselijke nationale recht, voor de bewaring van Hassan eerst een overdrachtsbesluit moest vaststellen, zonder het antwoord van de aangezochte lidstaat af te wachten. Een dergelijke handelswijze wordt in de praktijk kennelijk veelvuldig door de Franse bevoegde autoriteiten toegepast.

21. Deze rechter benadrukt ook dat de rechtspraak over de rechtmatigheid van deze praktijk uiteenloopt. Terwijl een aantal bestuursrechters dat zich over de rechtmatigheid van voortijdige overdrachtsbesluiten moest uitspreken, deze besluiten nietig heeft verklaard wegens schending van artikel 26 van de Dublin III-verordening⁷, zijn andere bestuursrechters van oordeel dat dit artikel er niet aan in de weg staat dat de Franse autoriteiten vóór het antwoord van de aangezochte lidstaat op het door deze autoriteiten ingediende verzoek om over- of terugname een besluit nemen en dit ter kennis brengen van de betrokkene⁸.

22. Ten slotte merkt de verwijzende rechter op dat, hoewel zowel de letterlijke als de teleologische uitlegging van artikel 26 van de Dublin III-verordening neigen naar de veronderstelling dat een overdrachtsbesluit door de autoriteiten van de verzoekende lidstaat pas kan worden genomen en aan de betrokkene ter kennis kan worden gebracht na de uitdrukkelijke of impliciete instemming van de aangezochte lidstaat, de vaststelling van dat besluit en de kennisgeving ervan aan de betrokkene niet verhinderen dat deze laatste daadwerkelijk tegen dat besluit bij de bevoegde rechter opkomt overeenkomstig het bepaalde in artikel 27 van deze verordening. Ook merkt hij op dat dit besluit in elk geval niet vóór het antwoord van de aangezochte lidstaat kan worden uitgevoerd en nietig zal worden verklaard indien deze lidstaat zich tegen de over- of terugname van de asielzoeker verzet.

23. De verwijzingsbeslissing benadrukt dat Hassan geen asielverzoek in Frankrijk heeft ingediend.

⁷ De verwijzende rechter noemt als voorbeeld de uitspraak van de tribunal administratif de Rouen (Frankrijk) nr.° 1603104 van 23 september 2016. Ook verwijst hij naar een beslissing van de juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Lille van 10 november 2016.

⁸ De verwijzende rechter noemt met name de uitspraken van de tribunal administratif de Rouen nr.1603199 van 5 oktober 2016 en nr. 1603674 van 19 november 2016, alsmede de uitspraken van de tribunal administratif de Lille nr. 1606297 van 26 augustus 2016 of nr. 1607048 van 23 september 2016.

24. In die omstandigheden heeft de tribunal administratif de Lille de behandeling van het verzoekschrift van Hassan geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Staat het bepaalde in artikel 26 van [de Dublin III-verordening] eraan in de weg dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die een andere lidstaat die hij beschouwt als de verantwoordelijke staat overeenkomstig de in de verordening vastgestelde criteria heeft verzocht om over- of terugname van een onderdaan van een derde land of van een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog niet definitief is beslist, of van een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, [onder] c) of d), van [deze] verordening, een overdrachtsbesluit nemen en dit ter kennis brengen van de betrokkene alvorens de aangezochte lidstaat heeft ingestemd met deze over- of terugname?”

25. De Franse Republiek, Hongarije en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

Analyse

Opmerkingen vooraf

26. Alvorens in te gaan op de prejudiciële vraag moeten de feiten en de toepasselijke bepalingen van het hoofdgeding op twee punten worden verduidelijkt.

27. Ten eerste merk ik op dat, hoewel Hassan in de Eurodac-gegevensbank staat vermeld als asielzoeker in Duitsland, de procedure om formeel als asielzoeker in deze lidstaat te kunnen worden beschouwd bij lezing van het ter griffie van het Hof neergelegde dossier in het hoofdgeding niet lijkt te zijn afgerond.⁹

28. Artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening bevat inderdaad een zeer ruim criterium om, met het oog op de toepassing van artikel 20, lid 1, van deze verordening, het tijdstip vast te stellen waarop een verzoek om internationale bescherming wordt geacht in een lidstaat te zijn ingediend.¹⁰ Zo is het daarvoor voldoende dat „de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de verzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen”. Bovendien kan in het geval van Hassan waarschijnlijk wel worden aangenomen dat aan die voorwaarden is voldaan, ook al heeft hij in Duitsland geen formele asielaanvraag ingediend¹¹, met name gelet op het feit dat hij in de Eurodac-gegevensbank wordt aangeduid als asielzoeker in die lidstaat¹². Dat neemt niet weg dat in de verwijzingsbeslissing noch in het in het hoofdgeding bestreden besluit wordt vastgesteld op welke letter van artikel 18, lid 1, van de Dublin III-verordening, het aan de Bondsrepubliek Duitsland gerichte verzoek tot terugname van Hassan is gegrond.¹³

⁹ In zijn verzoekschrift bij de verwijzende rechter heeft Hassan aangevoerd dat hij „in Duitsland asiel had willen vragen, maar over de redenen van [zijn] verzoek nooit een onderhoud [heeft] gehad”. In een ander deel van dit verzoekschrift stelt hij dat de préfet du Pas-de-Calais niet heeft aangetoond dat [de Bondsrepubliek] Duitsland de eerste lidstaat was waarin om asiel is gevraagd.

¹⁰ Artikel 20, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalt: „De procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, vangt aan zodra het verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.”

¹¹ Dienaangaande verwijst ik naar de punten 75 tot en met 103 van het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), waarin het Hof reeds in de gelegenheid is geweest zich uit te spreken over de uitlegging van artikel 20 van de Dublin III-verordening aangaande de wijze waarop asielverzoeken in Duitsland moeten worden ingediend.

¹² Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 603/2013 luidt: „Elke lidstaat neemt onverwijld de vingerafdrukken van alle vingers van elke persoon van 14 jaar of ouder die om internationale bescherming verzoekt en zendt deze samen met de in artikel 11, onder b) tot en met g), van deze verordening genoemde gegevens zo spoedig mogelijk en uiterlijk 72 uur na de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2, van [de Dublin III-verordening], toe aan het centraal systeem.”

¹³ De verwijzende rechter beperkt zich op dit punt tot het ongegrond verklaren van het door Hassan aangevoerde middel dat is ontleend aan een ontoereikende motivering van het in het hoofdgeding bestreden besluit, op grond dat daarin niet wordt aangegeven onder welke letter van artikel 18, lid 1, van de Dublin III-verordening de situatie van Hassan valt.

29. In die omstandigheden, en gelet op het feit dat de verwijzende rechter er niet aan twijfelt dat de Dublin III-verordening op het geval Hassan van toepassing is en hierover geen vraag aan het Hof heeft gesteld, zal ik er ten behoeve van deze conclusie van uitgaan dat de situatie van Hassan valt onder artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening (verzoeker wiens verzoek in behandeling is en die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat) en dat het door de Franse autoriteiten aan de Bondsrepubliek Duitsland gerichte verzoek tot terugname is ingediend uit hoofde van artikel 24 van deze verordening (indiening van een terugnameverzoek wanneer er in de verzoekende lidstaat geen nieuw verzoek is ingediend).

30. In de tweede plaats wijs ik erop dat na de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing dat in deze zaak aan de orde is, de cour d'appel de Douai (rechter in tweede aanleg Douai, Frankrijk), die uitspraak moest doen in een hoger beroep tegen een beslissing van de tribunal administratif de Lille, waarbij in soortgelijke omstandigheden als in het hoofdgeding een door de préfet du Pas-de-Calais voortijdig genomen overdrachtsbesluit nietig werd verklaard, aan de Conseil d'état (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) een reeks vragen heeft gesteld die onder meer betrekking hebben op de rechtmatigheid van dit soort beslissingen in het licht van de artikelen L. 742-2 en L. 742-3 Céseda. De Conseil d'état heeft op 19 juli 2017 zijn advies uitgebracht¹⁴, en dienaangaande vastgesteld dat een besluit tot overdracht van een asielzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat „pas kan worden vastgesteld en a fortiori ter kennis van betrokkene kan worden gebracht nadat de aangezochte staat met de overname heeft ingestemd”. De uitspraak van de Conseil d'état zou dus een einde moeten maken aan de bestuurspraktijk die in het hoofdgeding aan de orde is¹⁵, alsmede aan de door de verwijzende rechter vermelde uiteenlopende rechtspraak.

31. Tot slot moet nog een laatste inleidende opmerking worden gemaakt die ditmaal losstaat van de omstandigheden van het hoofdgeding.

32. Indien de door de Commissie in haar voorstel voor een verordening tot wijziging van de Dublin III-verordening¹⁶ overwogen hervorming van het Dublin-stelsel wordt aanvaard, is de door de tribunal administratif de Lille gestelde vraag niet meer van belang voor de terugnameprocedures. Artikel 26 van dit voorstel bepaalt namelijk dat de terugnameverzoeken worden vervangen door „kennisgevingen van terugname”, die geen antwoord van de kant van de aangezochte staat behoeven, maar louter een bevestiging van ontvangst. Artikel 27 van dit voorstel wijzigt derhalve artikel 26, lid 1, van de Dublin III-verordening, waarvan de formulering voor het overige in hoofdzaak ongewijzigd blijft, hoewel de werking ervan beperkt wordt tot alleen de overnameprocedures. Wat daarentegen de terugnameprocedures betreft, bepaalt artikel 27, lid 2, van dit voorstel dat „de lidstaat waar de betrokkene zich ophoudt, de betrokkene zonder onnodige vertraging schriftelijk in kennis [stelt] van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat”.

Prejudiciële vraag

33. Met zijn prejudiciële vraag wenst de tribunal administratif de Lille in wezen van het Hof te vernemen of artikel 26, lid 1, van de Dublin III-verordening zich ertegen verzet dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat een besluit vaststelt en dat ter kennis brengt van een verzoeker om internationale bescherming, in welk besluit wordt bepaald dat hij wordt overgedragen aan de lidstaat die volgens deze autoriteit ingevolge het bepaalde in de Dublin III-verordening voor de behandeling van zijn verzoek verantwoordelijk is, voordat deze laatste lidstaat expliciet of impliciet met de over- of terugname van deze verzoeker heeft ingestemd.

¹⁴ Advies nr. 408919 (ECLI:FR:CECHR:2017:408919:20170719).

¹⁵ In haar schriftelijke opmerkingen wil de Franse Republiek absoluut benadrukken dat ofschoon deze praktijk veelvuldig wordt toegepast door een aantal prefecturen, zij niet wordt gevolgd door de Franse centrale overheid.

¹⁶ Aangehaald in voetnoot 2 van deze conclusie.

34. Alle belanghebbenden die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, zijn van mening dat op grond van de letterlijke uitlegging van artikel 26, lid 1, eerste volzin, van de Dublin III-verordening moet worden vastgesteld dat het besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat pas aan de betrokkene ter kennis kan worden gebracht nadat die staat expliciet of impliciet met zijn over- of terugname heeft ingestemd.

35. Ik ben diezelfde mening toegedaan. De bewoordingen van deze bepaling zijn duidelijk. In bijna alle taalversies geeft het gebruik van een voegwoord dat een voorwaardelijke of temporele bijwoordelijke bijzin inleidt¹⁷, ondubbelzinnig aan dat er een precieze procedurele en chronologische volgorde wordt vastgesteld tussen enerzijds de instemming van de aangezochte lidstaat en anderzijds de kennisgeving van het overdrachtsbesluit aan de betrokkene. De verzoekende lidstaat gaat pas tot deze kennisgeving over *wanneer* (en dus noodzakelijkerwijs *nadat*) de verantwoordelijke lidstaat gunstig op het verzoek tot over- of terugname heeft gereageerd dan wel wanneer de termijn voor dat antwoord is verstreken, en er daardoor sprake is van een impliciete instemming.

36. De formulering van artikel 26, lid 1, eerste volzin, van de Dublin III-verordening vormt overigens de weergave van de bedoeling van de Uniewetgever zoals die naar voren komt uit de ontstaansgeschiedenis van deze verordening. Zo werd in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor de herschikking van de Dublin II-verordening¹⁸, die tot de vaststelling van de Dublin III-verordening heeft geleid (hierna: „voorstel voor een verordening van de Commissie”)¹⁹, vermeld dat „meer duidelijkheid” moet worden geschapen over de kennisgevingsprocedure van het overdrachtsbesluit aan de betrokkene. Het door de diensten van de Commissie bij dit voorstel opgestelde document gaf aan dat de aan te brengen verduidelijkingen betrekking moesten hebben op de „termijn, de vorm en de inhoud van deze kennisgeving”²⁰. Overeenkomstig die aanwijzingen werd in artikel 25, lid 1, van dit voorstel één enkele kennisgevingsprocedure omschreven – die zowel gold in de procedure waarbij de verzoeker om internationale bescherming werd overgenomen als in de procedure waarin deze persoon werd teruggenomen²¹ –, met als voorwerp het „overdrachtsbesluit” van de betrokkene aan de verantwoordelijke lidstaat²². Dit artikel werd in bijna dezelfde bewoordingen als artikel 26, lid 1, eerste volzin, van de Dublin III-verordening opgesteld en is in de loop van het wetgevingsproces slechts op onbelangrijke punten gewijzigd.²³

17 Een dergelijk voegwoord waarvan de betekenis in het Frans, naargelang het geval, overeenkomt met de uitdrukkingen „lorsque”, „quand”, „dans le cas où”, „si”, „dans la mesure où” wordt gebruikt in de Bulgaarse versie („кoгато”), de Tsjechische versie („pokud”), de Deense versie („når”), de Estse versie („kui”), de Ierse versie („i gcás ina”), de Griekse versie („όταν”), de Spaanse versie („cuando”), de Kroatische versie („kada”), de Italiaanse versie („quando”), de Letse versie („Ja”), de Litouwse versie („Jei”), de Hongaarse versie („amennyiben”), de Maltezer versie („meta”), de Nederlandse versie („wanneer”), de Poolse versie („w przypadku gdy”), de Portugese versie („caso”), de Roemeense versie („atunci când”), de Sloveense versie („kadar se”), de Slowaakse versie („ked”) en de Engelse versie („where”). In de Duitse versie zorgt de zinsconstructie ervoor dat de twee handelingen elkaar in tijd opvolgen.

18 Aangehaald in voetnoot 2 van deze conclusie.

19 Zie 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 (Herschikking) (COM/2008/0820 definitief).

20 Document SEC(2008) 2962, van 3 december 2008, alleen beschikbaar in de Engelse versie, zie het deel „Effective right to remedy”, punt 1, waarin bij alle voorziene mogelijkheden het vereiste wordt vermeld om „further specify the procedure for notification of transfer decisions to asylum-seeker as, in particular as regards the time, form and content of such notifications”. Zie in die zin ook arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 49).

21 In die zin was artikel 25, lid 1, van het voorstel voor een verordening van de Commissie bedoeld om in de plaats te treden van artikel 19, lid 1 (met betrekking tot de overname), en artikel 20, lid 1, onder e) (met betrekking tot de terugname), van de Dublin-II verordening.

22 De uitdrukking „overdrachtsbesluit” komt niet voor in de Dublin-II verordening waarvan artikel 19, lid 1, bepaalde dat na de instemming van de aangezochte staat de lidstaat waar het asielverzoek was ingediend, de asielzoeker in kennis moest stellen „van de beslissing om het asielverzoek niet te behandelen en van de verplichting om de asielzoeker over te dragen aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling”. Artikel 20, lid 1, onder e), van diezelfde verordening bepaalde dat de verzoekende lidstaat „de asielzoeker in kennis [stelt] van de beslissing betreffende de terugname door de verantwoordelijke lidstaat”, zonder te verduidelijken op welk tijdstip die kennisgeving moest worden gedaan.

23 Zie verslag van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van de Commissie, A6-0284/2009 van 29 april 2009, blz. 18.

37. Ondanks de ondubbelzinnige bewoordingen van artikel 26, lid 1, eerste zin, van de Dublin III-verordening, stelt de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen het Hof voor op de prejudiciële vraag te antwoorden dat deze bepaling zich niet verzet tegen de vaststelling en de kennisgeving van een voortijdig overdrachtsbesluit. Die uitkomst is volgens haar coherent met de voornaamste doelstelling van de Dublin III-verordening – de vaststelling van een doeltreffende methode om snel te kunnen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is, waarbij secundaire bewegingen van de asielzoekers worden voorkomen – en tast de rechten van de betrokkenen niet aan.

38. Op dit punt wil ik direct opmerken dat het Hof, hoewel hem geen vraag was gesteld over de uitlegging van deze bepalingen, in een recent arrest dat is uitgesproken na de beëindiging van de schriftelijke procedure in de zaak die in deze conclusie aan de orde is, heeft erkend dat ingevolge artikel 26, lid 1, van de Dublin III-verordening van een overdrachtsbesluit aan de betrokkene *pas kennis kan worden gegeven* nadat de aangezochte lidstaat met zijn over- of terugname heeft ingestemd.²⁴ De door de Commissie voorgestelde uitlegging lijkt dus door het Hof reeds te zijn afgewezen.

39. Los daarvan kan deze uitlegging mij in elk geval niet overtuigen, en wel om te beginnen vanuit een oogpunt van methodologie.

40. Zoals de Commissie in herinnering brengt, moet volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht inderdaad niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.²⁵ Toch betwijfel ik of het gebruik van argumenten van systematische of teleologische aard ertoe kunnen leiden dat die bepaling een betekenis verkrijgt die totaal anders, zo niet tegengesteld is aan de betekenis die uit de duidelijke bewoordingen ervan naar voren komt, zelfs wanneer dit waarschijnlijk een uitkomst zou opleveren die coherent is met de doelstellingen van de handeling waarbinnen deze bepaling is neergelegd.

41. Voorts ben ik, anders dan de Commissie betoogt, van mening dat een systematische en teleologische analyse de uit de ondubbelzinnige formulering van artikel 26, lid 1, eerste zin, van de Dublin III-verordening naar voren komende uitlegging ondersteunt.

42. In de eerste plaats blijkt weliswaar uit artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening dat de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat pas wordt afgerond met de overdracht van de asielzoeker aan deze lidstaat, maar dat neemt niet weg dat hoofdstuk VI, delen II en III van deze verordening de procedures vaststellen voor respectievelijk de „overnameverzoeken” en de „terugnameverzoeken” die kunnen worden gezien als interne stappen binnen dit proces. Deze procedures beginnen echter met de indiening – door de lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend (artikel 21 van deze verordening) dan wel door de lidstaat waar een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), van dezelfde verordening, een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend (artikel 23 van dezelfde verordening) of waar deze persoon zich bevindt (artikel 24 van die verordening) – van een over- of terugnameverzoek gericht aan de lidstaat die als verantwoordelijke staat wordt beschouwd, en worden uitsluitend afgesloten met het expliciete of impliciete antwoord van die lidstaat. Pas wanneer deze procedures zijn voltooid, kan naar de laatste stap van het proces ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat worden overgegaan, te weten de overdracht van de betrokken persoon (artikel 29 van die verordening), die pas een aanvang kan nemen wanneer een definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar, indien deze opschortende werking hebben, tegen het overdrachtsbesluit is genomen. Deel IV van ditzelfde hoofdstuk VI van de Dublin III-verordening, waarin artikel 26 zich bevindt, staat na de delen waarin de hierboven beschreven procedures zijn neergelegd en vóór deel VI. In het stelsel van dit hoofdstuk

²⁴ Arrest van 26 juli 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, punten 33 en 60).

²⁵ Zie in die zin onder meer arrest van 15 maart 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punt 30).

zijn de kennisgeving van het overdrachtsbesluit (artikel 26 van deze verordening) en de uitoefening van het recht van beroep (artikel 27 van genoemde verordening) (eventuele) fasen binnen het proces ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat die zich uitsluitend voordoen *wanneer* en *indien* de in de delen II en III van hetzelfde hoofdstuk beschreven procedures zijn afgerond door de expliciete of impliciete instemming van de aangezochte lidstaat.

43. In de tweede plaats vindt een dergelijke systematische lezing steun in de analyse van de bewoordingen die door de Uniewetgever zijn gebruikt. Terwijl de artikelen 22 en 25 van de Dublin III-verordening de uitdrukking „lidstaat die om overname wordt verzocht” respectievelijk „aangezochte lidstaat” gebruiken om aan te geven aan welke lidstaat een verzoek tot over- of terugname is gericht en waarop de lidstaat nog niet heeft geantwoord, gebruikt artikel 26 van deze verordening de uitdrukking „verantwoordelijke lidstaat” om aan te geven aan welke lidstaat wordt beoogd de betrokken persoon over te dragen. Dit terminologische verschil geeft duidelijk aan dat in het proces ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat naar een procedurele stap wordt overgegaan die komt na de stappen die zijn beschreven in hoofdstuk VI, delen II en III van de Dublin III-verordening, welke overgang zich voordoet wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de over- of terugname van de betrokken persoon.

44. In de derde plaats merk ik op dat artikel 26, lid 2, eerste alinea, van de Dublin III-verordening nader bepaalt dat het in lid 1 van dit artikel bedoelde overdrachtsbesluit onder meer informatie bevat over de „termijn [waarbinnen] de overdracht zal plaatsvinden en, indien de betrokkene zich op eigen gelegenheid naar de verantwoordelijke lidstaat begeeft, waar en wanneer hij zich in die lidstaat moet melden”. Aangezien die informatie enerzijds afhangt van de datum waarop de aangezochte lidstaat impliciet of expliciet heeft ingestemd met de over- of terugname van de betrokken persoon en anderzijds van de strekking van dit antwoord (wanneer dit expliciet is), geeft de nadere bepaling in artikel 26, lid 2, eerste alinea, van de Dublin III-verordening steun aan de lezing van lid 1 van dit artikel in die zin dat de kennisgeving van het overdrachtsbesluit pas plaatsvindt nadat de verzoekende lidstaat de instemming van de aangezochte lidstaat heeft verkregen.

45. In de vierde plaats bepaalt artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening dat de lidstaten een van de drie mogelijkheden vaststellen die onder a) tot en met c) van deze bepaling zijn aangegeven, om hetzij te kunnen verzekeren dat het beroep of het bezwaar tegen het overdrachtsbesluit automatisch schorsende werking heeft, hetzij de betrokkene de mogelijkheid te geven te verzoeken de uitvoering van dat besluit op te schorten. Lid 4 van datzelfde artikel voorziet dan weer in de mogelijkheid voor de lidstaten om te bepalen dat de bevoegde autoriteiten ambtshalve tot die schorsing kunnen besluiten. Die bepalingen veronderstellen echter dat het overdrachtsbesluit direct uitvoerbaar is, hetgeen niet het geval is bij een voortijdig overdrachtsbesluit.²⁶

²⁶ Hoewel de Dublin III-verordening niet uitdrukkelijk verbiedt om een onderdaan van een derde land aan de aangezochte staat over te dragen voordat die aangezochte staat met zijn over- of terugname heeft ingestemd, zou het toestaan aan de lidstaten om daartoe over te gaan, de duidelijkheid en de doeltreffendheid van het door de Dublin III-verordening ingevoerde stelsel ondermijnen. Zoals het Hof heeft benadrukt, berust de toepassing van deze regeling weliswaar hoofdzakelijk op het volgen van een procedure voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat, die wordt aangewezen op basis van de criteria in hoofdstuk III van deze verordening (arresten van 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punt 41, en 7 juni 2016, Karim, C-155/15, EU:C:2016:410, punt 23). In het kader van deze procedure moeten de procedures voor de over- en terugname „verplicht volgens de in met name hoofdstuk VI van die verordening vastgestelde regels [...] worden gevoerd” (arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 49). Deze regels geven een nauwkeurige beschrijving van een procedure die uit verschillende opeenvolgende stappen bestaat, en een overdracht die is uitgevoerd *voordat* de daaraan voorafgaande procedurele stappen zijn afgerond kan niet met die regels in overeenstemming zijn. Het Hof is trouwens die richting opgegaan in het arrest van 26 juli 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585), waarin het in punt 50 heeft aangegeven dat artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening ziet „op de uitvoering van het overdrachtsbesluit en [...] pas [kan] worden toegepast wanneer de overdracht in beginsel vaststaat, dit is ten vroegste wanneer de aangezochte lidstaat heeft ingestemd met het verzoek tot overname of terugname”.

46. In de vijfde plaats zou het feit dat van het overdrachtsbesluit wordt kennis gegeven voordat de aangezochte lidstaat met de over- of terugname van de betrokkene heeft ingestemd weliswaar niet verhinderen dat deze laatste beroep (of bezwaar) aantekent tegen dit besluit uit hoofde van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, toch is het de vraag of deze omstandigheid niet ertoe leidt dat de draagwijdte van dit rechtsmiddel, zoals deze in overweging 19 van deze verordening wordt aangegeven, en in het licht waarvan dit rechtsmiddel het mogelijk moet maken te toetsen of deze verordening juist is toegepast, wordt beperkt.²⁷

47. Dienaangaande moet worden benadrukt dat het Hof tegen een restrictieve uitlegging van de omvang van het in artikel 27, lid 2, van de Dublin III-verordening vervatte rechtsmiddel heeft gewaarschuwd. Die uitlegging zou namelijk met name in de weg kunnen staan aan de verwezenlijking van de doelstelling om de aan asielzoekers krachtens het Dublinstelsel verleende bescherming, zoals vermeld in overweging 9 van deze verordening, te verbeteren.²⁸ Wanneer de betrokkene echter wordt verplicht beroep in te stellen tegen een besluit dat niet alle gegevens bevat om te kunnen toetsen of de bepalingen van de Dublin III-verordening op juiste wijze zijn toegepast om de overdracht te kunnen laten plaatsvinden, zou dit er in feite op neerkomen dat de omvang van zijn rechtsmiddel wordt beknot.

48. Indien men in strijd met de duidelijke formulering van artikel 26, lid 1, eerste volzin, van de Dublin III-verordening zou menen dat het begrip „overdrachtsbesluit” voor de toepassing van deze bepaling ook voortijdige overdrachtsbesluiten omvat, zou dat meer in het bijzonder betekenen dat de op de verzoekende lidstaat rustende kennisgevingsverplichting niet noodzakelijkerwijs ook gegevens omvat, zoals de datum of de inhoud van het door de aangezochte lidstaat gegeven antwoord, wanneer dit antwoord expliciet is. Het is dus mogelijk dat dergelijke gegevens nooit aan de betrokkene zouden worden medegedeeld. In dat geval zou het, net als wanneer deze gegevens zouden worden medegedeeld nadat een beslissing op het beroep of bezwaar is genomen – hetgeen gezien de zeer korte termijnen in dit soort procedures vaak het geval zou kunnen zijn – voor de betrokkene onmogelijk zijn om de eventueel in het antwoord van de aangezochte lidstaat vervatte informatie aangaande de redenen waarom deze lidstaat met het over- of terugname verzoek heeft ingestemd²⁹ aan te vechten en evenmin om na te gaan, indien er geen opschortende werking was verleend, of bij de uitvoering van zijn overdracht de bepalingen van de Dublin III-verordening zijn nageleefd. Ten slotte zou de betrokkene ook niet in staat worden gesteld om na te gaan of de uitvoering van zijn overdracht plaatsvindt binnen de termijnen die naargelang het geval zijn neergelegd in artikel 28, lid 3, derde alinea, of in artikel 29, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening³⁰ en dus of de lidstaat waaraan hij wordt overgedragen, verantwoordelijk blijft voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming in het licht van de regel in respectievelijk artikel 28, lid 3, vierde alinea, of artikel 29, lid 2, van deze verordening. Het Hof heeft in omstandigheden die weliswaar verschiden van die van het hoofdgeding, in het arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16,

²⁷ Zie arresten van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 40), en 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 43). Zie ook arrest van 7 juni 2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410, punt 22).

²⁸ Zie arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 53).

²⁹ Dergelijke informatie – die aan de adressaat van het overdrachtsbesluit moet worden medegedeeld, om zijn recht op een effectief rechtsmiddel te kunnen verzekeren – kan inderdaad eerder zijn vervat in het antwoord op een verzoek om overname dan in een verzoek om terugname, dus in een andere situatie dan die welke in het hoofdgeding aan de orde is. Bij de behandeling van het eerste soort verzoeken moet de aangezochte lidstaat immers uitvoerig en objectief onderzoeken of is aangetoond dat hij verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, waarbij hij rekening houdt met alle inlichtingen waarover hij direct of indirect beschikt en dus ook rekening houdt met de informatie die de verzoekende lidstaat niet bekend is [zie verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003]. Toch kan mijns inziens niet worden overwogen artikel 26, lid 1, eerste zin, van de Dublin III-verordening en de omvang van de in dit artikel neergelegde kennisgevingsverplichting anders uit te leggen naargelang het soort verzoek, om overname dan wel terugname, dat door de lidstaat ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat is ingediend.

³⁰ Deze termijn is zes weken vanaf de impliciete of expliciete aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek door de aangezochte lidstaat, dan wel vanaf het tijdstip waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft wanneer de betrokkene zich in bewaring bevindt op het tijdstip dat een van deze twee gebeurtenissen plaatsvinden (artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening, zoals uitgelegd in het arrest van 13 september 2017, Khir Amayry, C-60/16, EU:C:2017:675, punten 39 en 54). In andere gevallen is deze termijn zes maanden vanaf een van de hierboven vermelde gebeurtenissen.

EU:C:2017:805, punt 44), evenwel voor recht verklaard dat de asielverzoeker over een doeltreffend en snel rechtsmiddel dient te beschikken waarmee hij kan aanvoeren dat de in artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening gestelde termijn van zes maanden was verstreken.³¹ Dat recht zou echter in de hierboven beschreven omstandigheden niet zijn gewaarborgd.

49. In de zesde plaats herinner ik eraan dat, hoewel, zoals de Commissie benadrukt, het toestaan aan de verzoekende lidstaat om kennis te geven van het overdrachtsbesluit zonder het antwoord van de aangezochte staat af te wachten zeker coherent zou zijn met het in overweging 5 van de Dublin III-verordening vermelde doel om asielverzoeken snel af te handelen, het Hof in de context van de Dublin II-verordening reeds heeft geoordeeld dat het niet de bedoeling van de Uniewetgever is geweest, de rechtsbescherming van asielzoekers op te offeren aan een dergelijke eis van snelle afhandeling.³² Deze vaststelling gaat volgens het Hof a fortiori op voor de Dublin III-verordening, daar de Uniewetgever de procedurele waarborgen die in het kader van het Dublinsysteem aan asielzoekers worden geboden, bij deze verordening aanzienlijk heeft verruimd.³³ Overigens moet worden benadrukt dat ingevolge de artikelen 22 en 25 van de Dublin III-verordening, de verplichting om de expliciete of impliciete instemming van de aangezochte lidstaat af te wachten hoogstens zou meebrengen dat de kennisgeving van het overdrachtsbesluit twee maanden later plaats vindt in geval van een verzoek om overname, en een maand later in geval van een verzoek om terugname.

50. Gelet op alle hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat artikel 26, lid 1, eerste volzin van de Dublin III-verordening aldus moet worden gelezen dat het de verzoekende lidstaat verbiedt de betrokkene kennis te geven van het besluit om hem aan de aangezochte lidstaat over te dragen voordat deze aangezochte lidstaat expliciet of impliciet met zijn overdracht heeft ingestemd.

51. Wanneer de mogelijkheid van een dergelijke „voortijdige kennisgeving” is uitgesloten, heeft de vraag of een overdrachtsbesluit kan worden *vastgesteld* voordat de aangezochte lidstaat daarmee heeft ingestemd, noodzakelijkerwijs geen enkel praktisch belang meer. Aangezien de termijnen voor de instelling van het in artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening vervatte rechtsmiddel pas kunnen gaan lopen vanaf het tijdstip dat dit besluit ter kennis van de betrokkene is gebracht, zou de „voortijdige” vaststelling van het besluit de duur van de over- of terugnameprocedure niet veel korter maken en ten aanzien van de door de Commissie naar voren gebrachte doelstelling van de snelle afhandeling van de behandeling van de verzoeken om internationale bescherming dus nog steeds neutraal zijn.

52. Dit gezegd hebbende, wil ik opmerken dat hoewel artikel 26, lid 1, van de Dublin III-verordening slechts uitdrukkelijk betrekking heeft op de kennisgeving van het overdrachtsbesluit en niet op de vaststelling ervan, in artikel 5, lid 2, onder b), en lid 3, van de Dublin III-verordening artikel 26, lid 1, van deze verordening wordt aangewezen als de bepaling op grond waarvan het besluit tot overdracht van een asielzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat wordt *genomen*.³⁴ Op grond van systematische argumenten die wezenlijk hetzelfde zijn als die in de punten 42 tot en met 45 van deze conclusie zijn uiteengezet, moet dit artikel echter niet worden gelezen in die zin dat het de lidstaten zou zijn toegestaan tot overdracht te *besluiten*, voordat de aangezochte lidstaat met de overname of terugname van de betrokkene heeft ingestemd. Veeleer moet op grond van deze argumenten worden vastgesteld dat vóór de instemming van de aangezochte lidstaat met de over- of terugname van de betrokkene, niet alle voorwaarden waaronder een besluit tot overdracht aan deze lidstaat door de verzoekende lidstaat kan worden vastgesteld overeenkomstig de in de Dublin III-verordening neergelegde procedures, zijn vervuld.

31 Ik merk overigens op dat het voorstel voor een verordening tot wijziging van de Dublin III-verordening erin voorziet dat de overgang van de verantwoordelijkheid voor de verzoekende lidstaat vervalt indien die laatste lidstaat de gestelde termijnen voor de uitvoering van de overdracht niet naleeft.

32 Zie in die zin arrest van 29 januari 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, punt 48).

33 Zie arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 57).

34 Overigens wijs ik erop dat in het voorstel voor een verordening tot wijziging van de Dublin III-verordening wordt overwogen de hierboven vermelde leden van artikel 5 van deze verordening te wijzigen, door daarin iedere verwijzing naar het overdrachtsbesluit te laten vervallen.

53. Ik ben derhalve van mening dat artikel 26, lid 1, van de Dublin III-verordening de kennisgeving noch de vaststelling van een besluit tot overdracht aan de aangezochte lidstaat toestaat voordat die aangezochte lidstaat impliciet of expliciet met de over- of terugname van de betrokkene heeft ingestemd.

54. Alvorens te concluderen, moet, gelet op de redenen die ten grondslag liggen aan de praktijk van de Franse autoriteiten om voortijdig overdrachtsbesluiten te nemen, nog worden aangegeven dat artikel 28 van de Dublin III-verordening zich er niet tegen verzet dat de betrokken persoon in bewaring wordt gehouden voordat besloten is om hem over te dragen, wanneer aan alle in deze bepaling gestelde voorwaarden voor het nemen van die maatregel is voldaan.³⁵ Het verbod om bewaringsmaatregelen te nemen vóór de vaststelling van een overdrachtsbesluit vloeit derhalve alleen uit het Franse recht voort en niet uit het Unierecht.³⁶

Conclusie

55. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de tribunal administratif de Lille (bestuursrechter in eerste aanleg Lille, Frankrijk) te beantwoorden als volgt:

„Artikel 26, lid 1, 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, verzet zich ertegen dat de lidstaat die bij de lidstaat die hij verantwoordelijk acht voor die behandeling heeft verzocht om de over- of terugname op grond van de artikelen 21, 23 en 24 van deze verordening, het besluit neemt tot overdracht van de betrokkene aan de aangezochte lidstaat en dit besluit te zijner kennis brengt voordat deze aangezochte lidstaat met zijn over- of terugname heeft ingestemd.”

³⁵ Het voorstel voor een verordening tot wijziging van de Dublin III-verordening bepaalde dat de bewaring pas kon worden toegepast vanaf het moment dat de betrokkene in kennis was gesteld van het besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat (artikel 27, lid 4). Deze bepaling is echter gewijzigd in de loop van de procedure tot vaststelling van de Dublin III-verordening.

³⁶ Dienaangaande merk ik op dat de Conseil d'état in zijn advies van 19 juli 2017, aangehaald in punt 30 van deze conclusie, heeft bevestigd dat artikel L. 742-2 Ceseda niet toestaat dat op grond van artikel L. 551-1 Ceseda een administratieve bewaringsmaatregel wordt genomen vóór de vaststelling (en kennisgeving) van een overdrachtsbesluit.