

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

30 maart 2023 [*](#)

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Aanwijzing van de voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat – Artikel 27 – Rechtsmiddel tegen een jegens een asielzoeker genomen overdrachtsbesluit – Artikel 29 – Opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit – Overdrachtstermijn – Stuiting van de termijn waarbinnen de overdracht moet plaatsvinden – Richtlijn 2004/81/EG – Verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan derdelanders die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie – Artikel 6 – Bedenktijd – Verbod op uitvoering van een verwijderingsmaatregel – Rechtsgangen”

In zaak C-338/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 26 mei 2021, ingekomen bij het Hof op 31 mei 2021, in de procedure

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

tegen

S.S.,

N.Z.,

S.S.,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident van het Hof, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: R. Stefanova-Kamisheva, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 juli 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- S.S., vertegenwoordigd door A. Khalaf en P. A. J. Mulders, advocaten,
- N.Z., vertegenwoordigd door F. M. Holwerda, advocaat,
- S.S., vertegenwoordigd door M. H. R. de Boer, advocaat,

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen en P. Huurnink als gemachtigden,
 - de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en A. Hoesch als gemachtigden,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en F. Wilman als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 november 2022,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 27, lid 3, en artikel 29, leden 1 en 2, 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 (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening”).
- 2 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van gedingen tussen de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland; hierna: „staatssecretaris”) en de derdelanders S.S., N.Z. en S.S., betreffende de besluiten van de staatssecretaris om hun verzoeken om internationale bescherming zonder onderzoek af te wijzen en hun overdracht aan Italië te gelasten.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2004/81

- 3 Artikel 1 van richtlijn 2004/81/EG van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (PB 2004, L 261, blz. 19) bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur, gekoppeld aan de duur van de daarmee verband houdende nationale procedures, aan onderdanen van derde landen die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel of hulp bij illegale immigratie.”

- 4 Artikel 4 van deze richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn belet de lidstaten niet om voor personen die onder deze richtlijn vallen, gunstiger bepalingen vast te stellen of te handhaven.”

- 5 Artikel 6 van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de betrokken onderdanen van derde landen bedenktijd krijgen om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten, zodat zij met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn met de bevoegde autoriteiten samen te werken.

Duur en aanvang van de in de eerste alinea bedoelde termijn worden overeenkomstig het nationale recht vastgesteld.

2. Tijdens de periode voor de bedenktijd hebben de betrokken onderdanen van derde landen, in afwachting van de beslissing van de bevoegde autoriteiten, toegang tot de behandeling waarin artikel 7 voorziet en mag geen enkele tegen hen genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd.
 3. De bedenktijd geeft geen recht op verblijf uit hoofde van deze richtlijn.
 4. De lidstaat kan de bedenktijd te allen tijde beëindigen [...] om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.”
- 6 Artikel 7 van voornoemde richtlijn bepaalt hoe de betrokken derdelanders worden behandeld vóór de afgifte van een verblijfstitel.
- 7 Artikel 8 van richtlijn 2004/81 luidt:
- „1. Wanneer de bedenktijd verstreken is, of eerder indien de bevoegde autoriteiten van oordeel zijn dat de betrokken onderdaan inmiddels heeft voldaan aan het in onder b) genoemde criterium, bekijkt een lidstaat:
- a) of het voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig is het verblijf van de persoon in kwestie op zijn grondgebied te verlengen, en
 - b) of deze duidelijk blijkt heeft gegeven van zijn bereidheid tot medewerking, en
 - c) of deze alle banden met de vermoedelijke daders van een of meer van de in artikel 2, onder b) en c), omschreven strafbare feiten heeft verbroken.
2. Onverminderd redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid mag de verblijfstitel alleen worden afgegeven als aan de in lid 1 genoemde voorwaarden is voldaan.
3. Onverminderd de bepalingen [...] betreffende de intrekking, heeft de verblijfstitel een geldigheidsduur van ten minste zes maanden. Wanneer de voorwaarden van lid 2 van dit artikel vervuld blijven, wordt hij verlengd.”

Dublin III-verordening

- 8 De overwegingen 4 en 5 van de Dublin III-verordening luiden als volgt:
- „(4) In de conclusies [van de Europese Raad bij zijn bijzondere bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in] Tampere werd ook aangegeven dat het CEAS [Common European Asylum System (gemeenschappelijk Europees asielstelsel)] op korte termijn een duidelijke en hanteerbare methode moet bevatten om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.
- (5) Deze methode moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met de methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen.”
- 9 Hoofdstuk VI van deze verordening, met als opschrift „Over- en terugnameprocedures”, bevat in deel IV, „Procedurale waarborgen”, artikel 27, „Rechtsmiddelen”, dat in de leden 1, 3 en 4 bepaalt:
- „1. De verzoeker [...] heeft het recht tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.

[...]

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

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

4. De lidstaten kunnen bepalen dat de bevoegde autoriteiten ambtshalve kunnen besluiten de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar.”

10 Onder deel VI van hoofdstuk VI van die verordening, „Overdrachten”, bepaalt artikel 29, „Werkwijzen en termijnen”, in de leden 1 en 2:

„1. De verzoeker [...] wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft.

[...]

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

Hoofdgedingen en prejudiciële vraag

11 Verweerders in de hoofdgedingen hebben achtereenvolgens twee soorten aanvragen voor een verblijfstitel in Nederland ingediend.

12 In de eerste plaats hebben zij respectievelijk op 19 april, 5 september en 7 oktober 2019 in Nederland verzoeken om internationale bescherming ingediend. De staatssecretaris heeft bij de Italiaanse autoriteiten verzoeken ingediend tot overname of terugname van verweerders in de hoofdgedingen. Op 12 juni, 20 november en 28 november 2019 hebben deze autoriteiten die verzoeken expliciet of impliciet aanvaard.

- 13 De staatssecretaris heeft op 1 augustus 2019, 17 januari 2020 en 8 februari 2020 besloten om de door verweerders in de hoofdgedingen ingediende verzoeken om internationale bescherming zonder onderzoek af te wijzen en hun overdracht aan Italië te gelasten.
- 14 Verweerders in de hoofdgedingen hebben bij de bevoegde rechters in eerste aanleg beroep ingesteld tot vernietiging van deze besluiten.
- 15 Op 21 november 2019, 1 september 2020 en 16 september 2020 hebben deze rechters die besluiten vernietigd, met name op grond dat de overdrachtstermijn van artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening was verstreken en het Koninkrijk der Nederlanden dus verantwoordelijk was geworden voor de behandeling van de door verweerders in het hoofdgeding ingediende verzoeken om internationale bescherming. Die rechters hebben de staatssecretaris ook gelast om nieuwe besluiten te nemen over deze verzoeken om internationale bescherming.
- 16 De staatssecretaris heeft tegen de uitspraken van voornoemde rechters hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Raad van State (Nederland). Hij heeft de hoger beroepen vergezeld doen gaan van verzoeken om voorlopige voorzieningen die ertoe strekken dat, ten eerste, hij geen nieuwe besluiten hoeft te nemen totdat op de hoger beroepen is beslist, en, ten tweede, de overdrachtstermijn wordt opgeschort. De verwijzende rechter heeft deze verzoeken op 22 april, 21 september en 16 november 2020 ingewilligd.
- 17 In de tweede plaats hebben verweerders in de hoofdgedingen op 1 oktober 2019, 21 februari 2020 en 4 maart 2020 aangifte gedaan van mensenhandel waarvan zij in Nederland of Italië slachtoffer waren geworden. Die aangiften zijn door de staatssecretaris aangemerkt als aanvragen voor een verblijfsvergunning die verband houdt met tijdelijke humanitaire gronden.
- 18 Deze aanvragen zijn door de staatssecretaris afgewezen bij besluiten van 7 oktober 2019, 3 maart 2020 en 6 april 2020.
- 19 Op 4 november 2019, 30 maart 2020 en 6 april 2020 hebben verweerders in de hoofdgedingen bezwaar gemaakt tegen die besluiten. Op 16 december 2019, 22 april 2020 en 28 augustus 2020 zijn deze bezwaren afgewezen door de staatssecretaris dan wel ingetrokken.
- 20 Ter ondersteuning van de beroepen die de staatssecretaris heeft ingesteld tegen de uitspraken waarbij de overdrachtsbesluiten zijn vernietigd, voert hij aan dat de overdrachtstermijn van artikel 29 van de Dublin III-verordening op grond van de toepasselijke nationale regeling wordt opgeschort wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit houdende weigering om aan een derdelander een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel af te geven.
- 21 De verwijzende rechter is van oordeel dat een letterlijke lezing van artikel 27, lid 3, en artikel 29 van de Dublin III-verordening zou betekenen dat deze bepalingen zich verzetten tegen een regeling op grond waarvan de indiening van een dergelijk bezwaar leidt tot opschorting van de uitvoering van een eerder vastgesteld overdrachtsbesluit en tot stuiting van de overdrachtstermijn.
- 22 Deze rechter is evenwel van oordeel dat vier argumenten pleiten voor de tegenovergestelde oplossing.
- 23 Ten eerste is een dergelijke oplossing noodzakelijk om de nuttige werking van de Dublin III-verordening en richtlijn 2004/81 te waarborgen en tegelijkertijd rechtsmisbruik te voorkomen. In de praktijk zou het immers moeilijk zijn om een aanvraag voor een verblijfstitel en een daaropvolgend bezwaar te behandelen vóór het verstrijken van de overdrachtstermijn wanneer jegens de aanvrager reeds een overdrachtsbesluit is vastgesteld. Indien de overdrachtstermijn niet zou worden opgeschort wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit waarbij is geweigerd om aan een derdelander een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel af te geven, zou dit derhalve forumshopping in de hand werken en de nationale autoriteiten ertoe aanzetten om aangiften van mensenhandel niet met voldoende zorgvuldigheid te behandelen.

- 24 Ten tweede kan het begrip „overdrachtsbesluit” in artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening aldus worden uitgelegd dat het ook ziet op de „feitelijke uitvoering van de overdracht”. Het instellen van een beroep of bezwaar dat in de weg staat aan deze uitvoering zou aldus onder die bepaling vallen en dientengevolge leiden tot opschorting van de overdrachtstermijn.
- 25 Ten derde kan een lidstaat voor opschorting van de overdrachtstermijn kiezen uit hoofde van zijn procedurele autonomie.
- 26 Ten vierde sluiten de drie opties van artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening elkaar niet uit. Het feit dat het Koninkrijk der Nederlanden ervoor heeft gekozen om de optie van artikel 27, lid 3, onder c), van die verordening om te zetten in het nationale recht, staat er dus niet aan in de weg dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde bezwaren worden geacht onder de optie van artikel 27, lid 3, onder a), van die verordening te vallen.
- 27 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Moeten de artikelen 27, derde lid, en 29, van [de Dublin III-verordening] 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 28 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 29, leden 1 en 2, juncto artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan de indiening van een bezwaar tegen een besluit houdende weigering om aan een derdelander een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel af te geven, leidt tot, ten eerste, opschorting van de uitvoering van een eerder ten aanzien van deze derdelander vastgesteld overdrachtsbesluit en, ten tweede, opschorting of stuiting van de termijn voor overdracht van die derdelander.
- 29 Artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalt dat de betrokkene overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat wordt overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat tot overname of terugname van die betrokkene of vanaf de definitieve beslissing op het beroep wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, van die verordening opschortende werking heeft.
- 30 Artikel 29, lid 2, van deze verordening bepaalt dat indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, de verplichting om de betrokkene over te nemen of terug te nemen die rust op de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, komt te vervallen en de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat.
- 31 Om te bepalen welke gevolgen artikel 29 van die verordening heeft in een situatie als die in de hoofdgedingen, waarin de toepasselijke nationale regeling beoogt de toepassing van richtlijn 2004/81 te vergemakkelijken, moet in de eerste plaats worden nagegaan of deze richtlijn vereist of althans toestaat dat de uitvoering van een eerder vastgesteld overdrachtsbesluit wordt opgeschort in afwachting van de uitkomst van een rechtsmiddel tegen een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel.

- 32 Richtlijn 2004/81 heeft volgens artikel 1 ervan tot doel om de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur aan derdelanders die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel of van hulp bij illegale immigratie.
- 33 Artikel 6, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat derdelanders die redelijkerwijs kunnen worden geacht slachtoffer te zijn of zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel, bedenktijd krijgen om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten, zodat zij met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn om met de bevoegde autoriteiten samen te werken [zie in die zin arrest van 20 oktober 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering van een slachtoffer van mensenhandel), C-66/21, EU:C:2022:809, punten 47 en 49].
- 34 Krachtens artikel 6, lid 2, van deze richtlijn hebben de betrokken derdelanders, in afwachting van het besluit van de bevoegde autoriteiten, toegang tot de behandeling waarin artikel 7 van deze richtlijn voorziet en mag geen enkele tegen hen genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd.
- 35 Het in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 gestelde verbod op tenuitvoerlegging van een verwijderingsmaatregel verzet zich er met name tegen dat een overdrachtsbesluit dat op grond van de Dublin III-verordening is vastgesteld ten aanzien van derdelanders die binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen, tijdens de overeenkomstig artikel 6, lid 1, van die richtlijn toegekende bedenktijd en in afwachting van een uitspraak van de bevoegde autoriteiten, wordt uitgevoerd [zie in die zin arrest van 20 oktober 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering van een slachtoffer van mensenhandel), C-66/21, EU:C:2022:809, punt 70].
- 36 Daarentegen stelt, ten eerste, geen enkele bepaling van richtlijn 2004/81 een verbod op tenuitvoerlegging van een verwijderingsmaatregel na het verstrijken van die bedenktijd of nadat de bevoegde autoriteiten zich hebben uitgesproken.
- 37 Bovendien blijkt uit artikel 6, leden 3 en 4, van deze richtlijn dat de bedenktijd als zodanig geen recht op verblijf geeft uit hoofde van deze richtlijn en dat de betrokken lidstaat de bedenktijd te allen tijde kan beëindigen, onder meer om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.
- 38 Ten tweede bevat deze richtlijn geen bepaling over de bestuurlijke of gerechtelijke rechtsgangen die openstaan tegen een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfsrecht als slachtoffer van mensenhandel.
- 39 Aangezien artikel 8 van richtlijn 2004/81 de betrokken derdelanders de mogelijkheid biedt om, onder de in lid 1 daarvan genoemde voorwaarden, een verblijfstitel te verkrijgen, volgt niettemin uit artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat derdelanders wier aanvraag voor een verblijfstitel op grond van voornoemde richtlijn is afgewezen, moeten beschikken over een doeltreffende rechtsgang tegen het besluit tot afwijzing van die aanvraag, opdat zij met name kunnen uitvoeren dat de bevoegde autoriteit artikel 8, lid 1, van richtlijn 2004/81 onjuist heeft toegepast (zie in die zin arrest van 2 juni 2022, Skeyes, C-353/20, EU:C:2022:423, punten 49 en 50).
- 40 Bij gebreke van Unieregelgeving ter zake, is het krachtens het beginsel van procedurele autonomie een zaak van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de procedureregels voor die rechtsgang vast te stellen, op voorwaarde evenwel dat die regels in situaties die onder het Unierecht vallen niet ongunstiger zijn dan de regels die voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht toegekende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin arresten van 10 maart 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, punt 43, en 2 juni 2022, Skeyes, C-353/20, EU:C:2022:423, punt 52).

- 41 Derhalve moet worden vastgesteld of de lidstaten in dat kader moeten bepalen dat het instellen van een rechtsmiddel tegen een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel, in voorkomend geval in de vorm van een voorafgaand bezwaar, leidt tot opschorting van de uitvoering van een eerder vastgestelde verwijderingsmaatregel, teneinde de betrokken derdelander de mogelijkheid te bieden om in afwachting van de uitkomst van dat rechtsmiddel op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven.
- 42 In dit verband blijkt om te beginnen uit richtlijn 2004/81 dat de door deze richtlijn geboden bescherming tegen elke verwijderingsmaatregel, met inbegrip van de uitvoering van een overdrachtsbesluit, beoogt te waarborgen dat de betrokkenen, ten eerste, tijdens de bedenktijd de behandeling kunnen genieten die hun overeenkomstig artikel 7 van die richtlijn moet worden verleend, en, ten tweede, niet worden gedwongen het grondgebied van de lidstaat waar zij aangifte van mensenhandel hebben gedaan, te verlaten nog voordat zij zich gedurende die bedenktijd hebben kunnen uitspreken over hun bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek naar die mensenhandel [zie in die zin arrest van 20 oktober 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering van een slachtoffer van mensenhandel), C-66/21, EU:C:2022:809, punten 61 en 62].
- 43 In die omstandigheden kan de uitbreiding van deze bescherming 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 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.
- 44 Vervolgens moet eraan worden herinnerd dat de uitvoering van een overdrachtsbesluit niet betekent dat de betrokkene wordt verwijderd naar een derde land, maar dat hij wordt overgedragen aan een lidstaat die onder meer het Handvest van de grondrechten en alle uit richtlijn 2004/81 voortvloeiende verplichtingen in acht moet nemen.
- 45 Bijgevolg kan de situatie van een persoon tegen wie zowel een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel als een overdrachtsbesluit is genomen, in het algemeen niet worden gelijkgesteld met die van een persoon ten aanzien van wie er zwaarwegende redenen zijn om aan te nemen dat de verwijdering naar een derde land in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement, die een beroep of bezwaar met van rechtswege opschortende werking moet kunnen instellen tegen de uitvoering van het besluit op grond waarvan hij kan worden verwijderd, om te voorkomen dat in afwachting van de uitkomst van dat beroep of bezwaar ernstige en onherstelbare schade ontstaat (zie in die zin arresten van 18 december 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, punten 50 en 52, en 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 54).
- 46 Ten slotte, gesteld al dat de uitvoering van een overdrachtsbesluit bij wijze van uitzondering tot dergelijke schade kan leiden, dient deze grief te worden onderzocht in het kader van een beroep of bezwaar tegen dat besluit of tegen de uitvoering ervan, en niet in het kader van een beroep of bezwaar tegen een besluit betreffende het verblijf als slachtoffer van mensenhandel (zie in die zin arresten van 17 december 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punten 56-58, en 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punten 55 en 56).
- 47 Bijgevolg moet de doeltreffendheid van een eventuele nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel normaliter voldoende kunnen worden gewaarborgd door toe te staan dat de betrokkene na een dergelijke nietigverklaring wordt teruggezonden naar de lidstaat in kwestie, zonder dat deze lidstaat verplicht is om zich in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel tegen dat besluit te onthouden van uitvoering van een op de Dublin III-verordening gebaseerd overdrachtsbesluit.
- 48 Hieruit volgt dat niet kan worden geoordeeld dat ter waarborging van de doeltreffendheid van een rechtsmiddel tegen een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel vereist is dat een eerder vastgesteld overdrachtsbesluit niet wordt uitgevoerd voordat op dat rechtsmiddel is beslist.

- 49 Niettemin bepaalt artikel 4 van richtlijn 2004/81 dat deze richtlijn de lidstaten niet belet om voor personen die onder deze richtlijn vallen, gunstiger bepalingen vast te stellen of te handhaven.
- 50 Hieruit volgt dat richtlijn 2004/81 zich er niet tegen verzet dat een lidstaat besluit om, in het kader van de uitoefening van zijn procedurele autonomie, de in deze richtlijn bedoelde bescherming van derdelanders te versterken door te bepalen dat een bezwaar of een beroep in rechte tegen een besluit tot afwijzing van een op die richtlijn gebaseerde aanvraag voor een verblijfstitel leidt tot opschorting van een eerder genomen overdrachtsbesluit, teneinde de betrokken derdelanders in staat te stellen om in afwachting van de uitkomst van dat bezwaar of beroep op het grondgebied van deze lidstaat te blijven.
- 51 Bijgevolg moet in de tweede plaats worden bepaald of de Dublin III-verordening zich ertegen verzet dat de lidstaten gebruikmaken van de beoordelingsmarge waarover zij beschikken bij de uitvoering van richtlijn 2004/81 door te bepalen dat een beroep of een bezwaar tegen een uit hoofde van deze richtlijn genomen besluit een dergelijke opschortende werking heeft en leidt tot opschorting of stuiting van de overdrachtstermijn.
- 52 In dit verband blijkt weliswaar uit artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening dat de wetgever van de Europese Unie heeft willen bevorderen dat overdrachtsbesluiten snel worden uitgevoerd, maar dit neemt niet weg dat hij de rechtsbescherming van personen die om internationale bescherming verzoeken niet heeft willen opofferen aan het vereiste dat hun verzoek snel wordt afgehandeld, en dat hij ter waarborging van die bescherming heeft bepaald dat de uitvoering van die besluiten in bepaalde gevallen kan worden opgeschort [zie in die zin arresten van 14 januari 2021, *The International Protection Appeals Tribunal e.a.*, C-322/19 en C-385/19, EU:C:2021:11, punt 88, en 22 september 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit)*, C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709, punten 40 en 60].
- 53 Artikel 27, lid 3, van die verordening vereist dan ook dat de lidstaten de betrokkenen een rechtsgang verschaffen die kan leiden tot opschorting van de uitvoering van het jegens hen genomen overdrachtsbesluit [arrest van 22 september 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit)*, C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709, punt 41].
- 54 Op grond van deze bepaling moeten de lidstaten ofwel, ten eerste, bepalen dat het beroep of bezwaar tegen het overdrachtsbesluit de betrokkene het recht verleent om, in afwachting van de uitkomst van het beroep, te blijven in de lidstaat die dat besluit heeft genomen, ofwel, ten tweede, bepalen dat de overdracht, na het instellen van een rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit, automatisch wordt opgeschort gedurende een redelijke termijn, waarbinnen een rechterlijke instantie vaststelt of dit beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, ofwel, ten derde, bepalen dat de betrokkene een rechtsmiddel kan instellen om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of bezwaar tegen dat besluit [arrest van 22 september 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit)*, C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709, punt 42].
- 55 Bovendien vult artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening die bepaling aan door de lidstaten toe te staan te bepalen dat de bevoegde autoriteiten ambtshalve kunnen besluiten de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten ingeval deze opschorting niet voortvloeit uit de wet of een rechterlijke beslissing, wanneer de omstandigheden rond die uitvoering met zich meebrengen dat het de betrokkene, teneinde diens effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen, moet worden toegestaan om op het grondgebied te blijven van de lidstaat die het overdrachtsbesluit heeft genomen, tot er een definitieve beslissing op het tegen dit besluit ingestelde rechtsmiddel is genomen [zie in die zin arrest van 22 september 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit)*, C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709, punten 54 en 61].
- 56 Artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalt dat wanneer de opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit voortvloeit uit artikel 27, lid 3 of lid 4, ervan, de overdrachtstermijn niet begint te lopen vanaf de aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek, maar, in afwijking van

die algemene regel, vanaf de definitieve beslissing op het beroep of bezwaar tegen dat overdrachtsbesluit [zie in die zin arrest van 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit), C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709, punten 44 en 49].

- 57 Een bezwaar of een beroep in rechte tegen een ander besluit dan een overdrachtsbesluit, zoals een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel, kan echter niet worden beschouwd als een beroep of bezwaar als bedoeld in artikel 27, lid 3 of lid 4, van de Dublin III-verordening.
- 58 Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt immers dat zij ziet op procedures „voor een beroep of een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit“. Bijgevolg moeten de termen „beroep“ en „bezwaar“ in die bepaling aldus worden opgevat dat zij uitsluitend verwijzen naar de in artikel 27, lid 1, van die verordening bedoelde beroepen of bezwaren tegen overdrachtsbesluiten.
- 59 Deze uitlegging strookt bovendien met het doel van artikel 27 van die verordening, dat niet de wijze van uitvoering van overdrachtsbesluiten regelt, maar de rechtsgangen die tegen die besluiten opstaan.
- 60 Daar de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening vastgestelde afwijking van het beginsel dat de overdrachtstermijn begint te lopen vanaf de aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek, alleen kan worden toegepast in afwachting van de definitieve beslissing op het beroep of bezwaar wanneer opschortende werking is toegekend overeenkomstig artikel 27, lid 3 of lid 4, van deze verordening, kan deze afwijking dus niet worden toegepast in geval van een bezwaar of beroep tegen een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel, zelfs indien het instellen van een dergelijk bezwaar of beroep naar nationaal recht een recht op verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat met zich meebrengt.
- 61 In het bijzonder kan de oplossing waartoe het Hof in de arresten van 13 september 2017, *Khair Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:675), en 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit) (C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709), is gekomen met betrekking tot de gevolgen van een opschorting van de uitvoering van een overdrachtsbesluit op grond van artikel 27, lid 4, van die verordening, niet worden uitgebreid tot een dergelijk bezwaar of beroep.
- 62 Deze oplossing was immers gebaseerd op het feit dat de Uniewetgever uitdrukkelijk heeft bepaald dat een beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit leidt tot opschorting van dat besluit, met als doel om de effectieve rechterlijke bescherming van de betrokkenen te waarborgen binnen het door de Dublin III-verordening vastgestelde kader [zie in die zin arrest van 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit), C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709, punt 61].
- 63 Het feit dat de in punt 60 van het onderhavige arrest vermelde afwijking niet van toepassing is in een situatie als die van de hoofdgedingen, betekent echter geenszins dat de Dublin III-verordening zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het feit dat bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit houdende weigering om aan een derdelander een verblijfstitel af te geven op basis van richtlijn 2004/81, leidt tot opschorting van de uitvoering van een eerder jegens die derdelander vastgesteld overdrachtsbesluit.
- 64 Zoals blijkt uit punt 35 van het onderhavige arrest kan immers niet op algemene wijze worden uitgesloten dat de uitvoering van een overdrachtsbesluit rechtsgeldig kan worden opgeschort buiten de in artikel 27, leden 3 en 4, van de Dublin III-verordening bedoelde gevallen.
- 65 Voorts dient eraan te worden herinnerd dat deze verordening blijkens de overwegingen 4 en 5 ervan beoogt een duidelijke en hanteerbare methode vast te stellen, die gebaseerd moet zijn op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria, om snel te kunnen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale

bescherming, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van die bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen [zie in die zin arresten van 19 maart 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, punt 58, en 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Bestuurlijke opschorting van het overdrachtsbesluit), C-245/21 en C-248/21, EU:C:2022:709, punt 56].

- 66 De dwingende termijnen die de Uniewetgever voor over- en terugnameprocedures heeft gesteld, dragen op doorslaggevende wijze bij tot de verwezenlijking van het doel om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, door te waarborgen dat die procedures worden uitgevoerd zonder onnodige vertraging, en getuigen van het bijzondere belang dat deze wetgever eraan hecht dat snel wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, alsmede van het feit dat dergelijke verzoeken – gelet op het doel om daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en om dit doel van een snelle behandeling niet te ondermijnen – in voorkomend geval moeten worden behandeld door een andere lidstaat dan die welke op grond van de in hoofdstuk III van deze verordening genoemde criteria als verantwoordelijk is aangewezen (zie in die zin arrest van 13 november 2018, X en X, C-47/17 en C-48/17, EU:C:2018:900, punten 69 en 70).
- 67 Uit de in de voorgaande punten van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstellingen van de Dublin III-verordening en uit een gecombineerde lezing van artikel 29, lid 1, ervan, waarin de overdrachtstermijn is gedefinieerd, en lid 2 van dat artikel, op grond waarvan de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat indien het overdrachtsbesluit niet binnen die termijn wordt uitgevoerd, volgt dat de Uniewetgever de verzoekende lidstaat niet heeft willen verplichten om overdrachtsbesluiten in alle gevallen uit te voeren, maar om ten aanzien van betrokkenen en andere lidstaten de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de gevolgen van vertragingen bij de uitvoering van dergelijke besluiten, teneinde te waarborgen dat de behandeling van verzoeken om internationale bescherming geen onnodige vertraging oploopt.
- 68 In deze context moet de precisering in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening dat de overdracht plaatsvindt „overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat” aldus worden uitgelegd dat de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken bij de vaststelling van de voorwaarden voor de uitvoering van overdrachtsbesluiten, en dat zij uit dien hoofde kunnen bepalen dat de uitvoering van een overdrachtsbesluit kan worden opgeschort om derdelanders een verhoogde bescherming te bieden in het kader van de uitvoering van richtlijn 2004/81.
- 69 Deze beoordelingsmarge houdt echter niet in dat een lidstaat kan bepalen dat een uit zijn nationale recht voortvloeiende opschorting van de uitvoering van een overdrachtsbesluit tot opschorting of stuiting van de overdrachtstermijn leidt.
- 70 Naast het feit dat de verwijzing naar het nationale recht in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening betrekking heeft op de voorwaarden voor uitvoering van de overdracht en niet op de regels voor de berekening van de overdrachtstermijn, moet namelijk worden benadrukt dat het verstrijken van de overdrachtstermijn krachtens artikel 29, lid 2, van die verordening leidt tot een overgang van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, zodat er sprake zou zijn van een wijziging van de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten indien zou worden toegestaan dat elke lidstaat de regels voor de berekening van die termijn aanpast aan de inhoud van zijn nationale regeling.
- 71 Een dergelijke uitlegging van artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening zou bovendien in de weg staan aan de verwezenlijking van de in de punten 65 en 66 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstellingen van die verordening, aangezien deze de berekening van de overdrachtstermijn – in voorkomend geval duurzaam – kan vertragen om redenen die de Uniewetgever niet heeft aanvaard, waardoor deze termijn elk nuttig effect zou kunnen verliezen en de behandeling van de verzoeken om internationale bescherming van betrokkenen buitensporig zou kunnen worden uitgesteld.

- 72 Hieruit volgt dat het feit dat de wijze waarop beroep of bezwaar kan worden ingesteld tegen besluiten tot afwijzing van een aanvraag voor een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel blijkens punt 40 van het onderhavige arrest onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt, niet betekent dat zij kunnen afwijken van de uit artikel 29 van de Dublin III-verordening voortvloeiende regels voor de berekening van de overdrachtstermijn.
- 73 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door de risico's van forumshopping en rechtsmisbruik waarnaar de verwijzende rechter verwijst, aangezien uit de overwegingen in de punten 32 tot en met 47 van het onderhavige arrest volgt dat dergelijke risico's hoe dan ook niet het gevolg zijn van de door de Uniewetgever vastgestelde regels, maar in voorkomend geval voortvloeien uit keuzen die het Koninkrijk der Nederlanden in uitvoering van zijn procedurele autonomie heeft gemaakt.
- 74 Uit het voorgaande volgt dat op de gestelde vraag moet worden geantwoord dat artikel 29, leden 1 en 2, juncto artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening, aldus moet worden uitgelegd dat
- het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan de indiening van een bezwaar tegen een besluit houdende weigering om aan een derdelander een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel af te geven, leidt tot opschorting van de uitvoering van een eerder jegens die derdelander vastgesteld overdrachtsbesluit, maar
 - het zich wel verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een dergelijke opschorting leidt tot opschorting of stuiting van de termijn voor de overdracht van die derdelander.

Kosten

- 75 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 29, leden 1 en 2, juncto artikel 27, lid 3, 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

moet aldus worden uitgelegd dat

- **het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan de indiening van een bezwaar tegen een besluit houdende weigering om aan een derdelander een verblijfstitel als slachtoffer van mensenhandel af te geven, leidt tot opschorting van de uitvoering van een eerder jegens die derdelander vastgesteld overdrachtsbesluit, maar**
- **het zich wel verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een dergelijke opschorting leidt tot opschorting of stuiting van de termijn voor de overdracht van die derdelander.**

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 maart 2023.

De griffier

De kamerpresident

A. Calot Escobar

A. Arabadjiev

* Procestaal: Nederlands.