

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:3569

Datum uitspraak

21 september 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluiten van 13 februari 2023 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aanvragen van de vreemdelingen om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet in behandeling genomen. De vreemdelingen hebben de Jemenitische nationaliteit en vormen een gezin, bestaande uit een moeder met twee meerderjarige en zes minderjarige kinderen. De staatssecretaris heeft hun asielaanvragen niet in behandeling genomen, omdat volgens de staatssecretaris op grond van de Dublinverordening Duitsland verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvragen. De staatssecretaris heeft de Duitse autoriteiten verzocht de vreemdelingen op grond van artikel 18, eerste lid, aanhef en onder d, van de Dublinverordening terug te nemen. De Duitse autoriteiten hebben op 8 december 2022 ingestemd met dit verzoek. In hoger beroep is voornamelijk in geschil of het verzoek tot terugname tijdig is ingediend als bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Dublinverordening.

Volledige tekst

202302386/1/V2.

Datum uitspraak: 21 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

[de vreemdelingen],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 7 april 2023 in

zaken nrs. NL23.4481, NL23.4487 en NL23.4493 in het geding tussen:
de vreemdelingen

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluiten van 13 februari 2023 heeft de staatssecretaris aanvragen van de vreemdelingen om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet in behandeling genomen.

Bij uitspraak van 7 april 2023 heeft de rechtbank de daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben de vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. A. Khalaf, advocaat te Groningen, hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven. De vreemdelingen hebben daarop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. De vreemdelingen hebben de Jemenitische nationaliteit en vormen een gezin, bestaande uit een moeder met twee meerderjarige en zes minderjarige kinderen. De staatssecretaris heeft hun asielaanvragen niet in behandeling genomen, omdat volgens de staatssecretaris op grond van de Dublinverordening Duitsland verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvragen. De staatssecretaris heeft de Duitse autoriteiten verzocht de vreemdelingen op grond van artikel 18, eerste lid, aanhef en onder d, van de Dublinverordening terug te nemen. De Duitse autoriteiten hebben op 8 december 2022 ingestemd met dit verzoek. In hoger beroep is voornamelijk in geschil of het verzoek tot terugname tijdig is ingediend als bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Dublinverordening.

1.1. Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Belang bij het hoger beroep

2. Volgens de staatssecretaris zijn de vreemdelingen met onbekende bestemming vertrokken. De gemachtigde van de vreemdelingen heeft echter laten weten dat hij contact onderhoudt met de vreemdelingen, dat zij in Nederland verblijven en de procedure willen doorzetten. De Afdeling stelt daarom vast dat de vreemdelingen nog steeds belang hebben bij de beoordeling van hun hoger beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:579](#), onder 2).

Eerste grief

3. De vreemdelingen klagen in hun eerste grief dat de rechtbank de termijn van drie maanden bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Dublinverordening verkeerd heeft berekend. Zij stellen op 6 september 2022 verzocht te hebben om internationale bescherming, zodat de uiterste datum voor het indienen van het terugnameverzoek 6 december 2022 was. Nu het terugnameverzoek is ingediend op 7 december 2022, is dit verzoek te laat ingediend en is Nederland volgens de vreemdelingen verantwoordelijk voor de behandeling van hun asielaanvragen.

Standpunt staatssecretaris

4. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat Duitsland verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvragen van de vreemdelingen. Volgens de staatssecretaris heeft de rechtbank de termijn waarbinnen een verzoek tot terugname kan worden gedaan weliswaar verkeerd berekend, maar vloeit hieruit niet voort dat de grief slaagt. De staatssecretaris voert daartoe aan dat de rechtbank ten onrechte de datum van de zogenoemde loopbrief heeft aangemerkt als de dag waarop de termijn bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Dublinverordening is ingegaan. De loopbrief kan volgens de staatssecretaris namelijk niet worden gezien als een door een overheidsinstantie opgesteld document dat geldt als bewijs dat een vreemdeling om internationale bescherming heeft verzocht. De staatssecretaris stelt dat de vreemdelingen pas op 9 september 2022 door het indienen van een M35-H formulier een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Dublinverordening, waardoor de uiterste datum voor het indienen van het terugnameverzoek 9 december 2022 was. Volgens de staatssecretaris is het terugnameverzoek dan ook tijdig ingediend.

Beoordeling van de eerste grief

Het geschil

5. De Afdeling stelt voorop dat in hoger beroep tussen de vreemdelingen en de staatssecretaris niet in geschil is dat de rechtbank de termijn van drie maanden bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Dublinverordening verkeerd heeft berekend. In hoger beroep is uitsluitend in geschil wanneer de termijn bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Dublinverordening is aangevangen. Daartoe is van belang de vraag wanneer een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, tweede lid, van de Dublinverordening is ingediend. De rechtbank heeft in haar uitspraak in het midden gelaten of de zogenoemde loopbrief kan worden aangemerkt als een door een overheidsinstantie opgesteld document dat geldt als bewijs dat om internationale bescherming is verzocht.

Relevante gebeurtenissen

6. De vreemdelingen hebben zich op 6 september 2022 bij de aanmeldbalie van de IND in Ter Apel gemeld en daar om internationale bescherming verzocht. Bij die aanmeldbalie hebben zij een zogenoemde loopbrief ontvangen. Vervolgens hebben de vreemdelingen op 9 september 2022 het M35-H formulier, zijnde het voorgeschreven model voor de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, ondertekend bij de politie. De staatssecretaris heeft daarna op 7 december 2022 de Duitse autoriteiten verzocht de vreemdelingen op grond van artikel 18, eerste lid, aanhef en onder d, van de Dublinverordening terug te nemen. De Duitse autoriteiten hebben op 8 december 2022 ingestemd met dit verzoek.

Rechtspraak van de Afdeling

7. De Afdeling heeft in haar uitspraken van 30 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1697](#), en 24 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1833](#), verduidelijkt wanneer op grond van artikel 20 van de Dublinverordening de procedure start om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en wanneer daarmee de termijnen starten waarbinnen een eventueel terug- of overnameverzoek moet worden gedaan. Uit die uitspraken volgt dat op grond van artikel 20, tweede lid, van de Dublinverordening moet worden uitgegaan van de formele indiening van een verzoek om internationale bescherming door middel van het daartoe geëigende formulier als handeling

die de in de Dublinverordening vervatte termijnen doet aanvangen.
Het arrest Mengesteab

8. In het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab, ECLI:EU:C:2017:587, punt 103, heeft het Hof van Justitie overwogen dat artikel 20, tweede lid, van de Dublinverordening aldus moet worden uitgelegd dat een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend wanneer een door een overheidsinstantie opgesteld document dat geldt als bewijs dat een derdelander om internationale bescherming heeft verzocht, is ontvangen door de instantie die is belast met de uitvoering van de verplichtingen die uit genoemde verordening voortvloeien en in voorkomend geval ook wanneer alleen de belangrijkste inlichtingen in een dergelijk document, maar niet het document zelf of een afschrift daarvan, door die instantie zijn ontvangen.

8.1. Uit punt 28 van dit arrest volgt dat het in de zaak die voorlag in het arrest, ging om een aan een vreemdeling afgegeven document waaruit blijkt dat hij zich als asielzoeker heeft aangemeld. Dit document wordt afgegeven aan een vreemdeling die de wens heeft geuit om asiel te krijgen, maar nog geen asielverzoek heeft ingediend. Het document bevat de persoonsgegevens van de vreemdeling, is voorzien van een foto van de vreemdeling en vermeldt het opvangcentrum waarnaar de vreemdeling zich onverwijld dient te begeven om zijn asielverzoek in te dienen.

De zogenoemde loopbrief

9. De staatssecretaris heeft in zijn schriftelijke reactie uiteengezet dat de zogenoemde loopbrief, die in de voorliggende zaak aan de orde is, door een medewerker registratie van de aanmeldbalie van de IND in Ter Apel wordt afgegeven wanneer een vreemdeling zich voor het eerst daar aanmeldt. Deze medewerker registreert de vreemdeling in het systeem genaamd Smartflow. Daarin worden onder meer de naam van de vreemdeling, een foto van de vreemdeling, zijn nationaliteit, geslacht, geboortedatum, datum van aanmelding en bijzonderheden vermeld die relevant zijn voor de ketenpartners. Op de loopbrief staan de gegevens zoals die in Smartflow zijn geregistreerd. De loopbrief heeft volgens de staatssecretaris ten doel een vreemdeling door het proces te leiden. Voor een vreemdeling is het daarmee duidelijk waar hij fysiek moet zijn en welk onderdeel van het proces aan bod is, aldus de staatssecretaris.

9.1. Naar het oordeel van de Afdeling is de loopbrief, gelet op de gegevens op de loopbrief, naar zijn aard vergelijkbaar met het document in de zaak die voorlag in het arrest Mengesteab. Op het punt dat de staatssecretaris zich op het standpunt stelt dat een loopbrief niet het karakter heeft van een proces-verbaal of een officieel rapport als aan de orde in het arrest Mengesteab, heeft het Hof in het arrest Mengesteab uiteengezet dat de door de Uniewetgever gebruikte bewoordingen duidelijk verwijzen naar een door de autoriteiten opgesteld document, maar geen precisering bevatten van de procedure die voor de opstelling van dit document moet worden gevolgd of de inlichtingen die dit moet bevatten. Niet in alle taalversies van de Dublinverordening staat ook dat het moet gaan om een proces-verbaal zoals in de Duitse en Nederlandse versie. In punt 97 van het arrest Mengesteab heeft het Hof vervolgens geconcludeerd dat een door een overheidsinstantie opgesteld document dat geldt als bewijs dat een vreemdeling om internationale bescherming heeft verzocht, moet worden beschouwd als een proces-verbaal in de zin van artikel 20, tweede lid, van de Dublinverordening.

De stelling van de staatssecretaris dat een loopbrief een ander doel heeft dan het dienen als bewijs dat verzocht is om internationale bescherming, volgt de Afdeling evenmin. Een

loopbrief wordt immers verstrekt aan een vreemdeling nadat hij zich, wegens zijn asielwens, als asielzoeker heeft aangemeld bij de balie van de IND in Ter Apel. De IND, de instantie die belast is met de uitvoering van de verplichtingen die uit de Dublinverordening voortvloeien, is langs die weg hiermee bekend. Een loopbrief kan, gelet hierop, ook als bewijs worden aangemerkt dat verzocht is om internationale bescherming. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat op de loopbrief ook is vermeld 'eerste aanvraag'. Dat er in de wet geen bepaling is opgenomen zoals in de Duitse asielwet, waarin staat dat aan een vreemdeling die de wens heeft geuit om asiel te krijgen, maar nog geen asielverzoek heeft ingediend, onverwijld een document wordt afgegeven waaruit blijkt dat hij zich als asielzoeker heeft aangemeld, doet hieraan niet af. Immers, uit de uiteenzetting van de staatssecretaris blijkt duidelijk dat een loopbrief aan een vreemdeling wordt verstrekt bij aanmelding in Ter Apel als asielzoeker voordat een formeel asielverzoek is ingediend. Een loopbrief is dan ook wat de functie betreft vergelijkbaar met het document in de zaak die voorlag in het arrest Mengesteab.

De Afdeling is, gelet op het voorgaande, van oordeel dat een loopbrief kan worden beschouwd als een door een overheidsinstantie opgesteld document dat als bewijs geldt dat een vreemdeling om internationale bescherming heeft verzocht. Omdat een loopbrief wordt afgegeven bij de aanmeldbalie van de IND, is de instantie die belast is met de uitvoering van de verplichtingen die uit de Dublinverordening voortvloeien, te weten de IND, hiermee langs die weg bekend. Dit betekent dat een vreemdeling ten tijde van de afgifte van een loopbrief geacht wordt een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, tweede lid, van de Dublinverordening te hebben ingediend. In zoverre komt de Afdeling terug van haar eerdere rechtspraak hierover (onder meer de uitspraken van 30 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1697](#), en 24 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1833](#)).

9.2. Op grond van artikel 23, tweede lid, tweede alinea, van de Dublinverordening wordt het terugnameverzoek, indien dat is gebaseerd op ander bewijs dan de gegevens uit het Eurodac-systeem, aan de aangezochte lidstaat gezonden binnen drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, tweede lid, van de Dublinverordening. Nu de loopbrief is afgegeven op 6 september 2022, hebben de vreemdelingen op 6 september 2022 een verzoek om internationale bescherming ingediend. De termijn van drie maanden is, gelet op artikel 42 van de Dublinverordening, hierdoor aangevangen op 7 september 2022 en afgelopen bij het einde van 6 december 2022, omdat die dag dezelfde cijferaanduiding heeft als de dag waarop de handeling plaatsvond die de termijn heeft doen ingaan. Het verzoek tot terugname is echter op 7 december 2022 aan Duitsland verzonden, zodat dit verzoek niet tijdig is ingediend. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

9.3. De grief slaagt.

Conclusie

10. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het is niet nodig wat de vreemdelingen in hun tweede en derde grief hebben aangevoerd te bespreken. Het beroep is gegrond en de besluiten van 13 februari 2023 worden vernietigd. De staatssecretaris moet nieuwe besluiten op de aanvragen nemen met inachtneming van deze uitspraak. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 7 april 2023 in zaken nrs. NL23.4481, NL23.4487 en NL23.4493;

III. verklaart de beroepen gegrond;

IV. vernietigt de besluiten van 13 februari 2023, V-[...], V-[...], V-[...], V-[...], V-[...], V-[...], V-[...], V-[...] en V-[...];

V. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij de vreemdelingen in verband met de behandeling van de beroepen en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.511,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.C. Lodeweges, griffier.

w.g. Wissels
voorzitter

w.g. Lodeweges
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 september 2023

625

BIJLAGE

Dublinverordening

Artikel 20

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

2. Een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de verzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen. Bij een niet-schriftelijk verzoek dient de termijn tussen de intentieverklaring en het opstellen van een proces-verbaal zo kort mogelijk te zijn.

[...]

Artikel 23

[...]

2. Een verzoek tot terugname wordt zo snel mogelijk ingediend en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van de Eurodac-treffer op grond van artikel 9, lid 5, van Verordening (EU) nr. 603/2013.

Indien het verzoek tot terugname is gebaseerd op ander bewijs dan de gegevens uit het Eurodac-systeem, wordt het terugnameverzoek aan de aangezochte lidstaat gezonden binnen drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming in de

zin van artikel 20, lid 2.

3. Indien het verzoek tot terugname niet binnen de in lid 2 vermelde termijnen wordt ingediend, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij de lidstaat waar het nieuwe verzoek is ingediend.

Artikel 42

De in deze verordening vastgestelde termijnen worden als volgt

berekend:

a) wanneer een in dagen, weken of maanden omschreven termijn ingaat op het ogenblik waarop een gebeurtenis of een handeling plaatsvindt, wordt de dag waarop deze gebeurtenis of handeling plaatsvindt, niet bij de termijn inbegrepen;

b) een in weken of maanden omschreven termijn loopt af bij het einde van de dag die — in de laatste week of maand — dezelfde naam of dezelfde cijferaanduiding heeft als de dag waarop de gebeurtenis of de handeling plaatsvindt die de termijn doet ingaan. Indien in de laatste maand van een in maanden omschreven termijn de dag die bepalend is voor het einde van de termijn ontbreekt, loopt de termijn af bij het einde van de laatste dag van die maand;

c) de zaterdagen, zondagen en wettelijk erkende feestdagen in alle lidstaten zijn bij de termijnen inbegrepen.