

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

13 september 2017 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend – Artikel 28 – Bewaring van een verzoeker om internationale bescherming met het oog op zijn overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat – Termijn waarbinnen de overdracht moet worden uitgevoerd – Maximumduur van de bewaring – Berekening – Aanvaarding van het verzoek tot overname voorafgaand aan de bewaring – Opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit”

In zaak C-60/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Kammarrätt i Stockholm – Migrationsöverdomstol (bestuursrechter in tweede aanleg Stockholm in immigratiezaken, Zweden) bij beslissing van 29 januari 2016, ingekomen bij het Hof op 3 februari 2016, in de procedure

Mohammad Khir Amayry

tegen

Migrationsverket

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen (rapporteur), kamerpresident, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 januari 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Mohammad Khir Amayry, vertegenwoordigd door S. Stoeva, advocaat,
- de Migrationsverket, vertegenwoordigd door F. Beijer en F. Axling als gemachtigden,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson en N. Otte Widgren als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs en C. Pochet als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en B. Koopman als gemachtigden,

- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Crane en M. Holt als gemachtigden, bijgestaan door D. Blundell, barrister,
- de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door C. Bichet als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en K. Simonsson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 maart 2017,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 28, 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 (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening“).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Mohammad Khir Amayry en de Migrationsverket (immigratiedienst, Zweden; hierna: „immigratiedienst“) over het besluit van deze dienst om Khir Amayry in bewaring te stellen in afwachting van zijn overdracht naar Italië ingevolge de Dublin III-verordening.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2013/33/EU

- 3 Artikel 8 van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96; hierna: „opvangrichtlijn“), bepaalt:

„1. De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming [(PB 2013, L 180, blz. 60)].

[...]

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

[...]

- f) in overeenstemming met artikel 28 van de [Dublin III-verordening].

[...]”

- 4 Lid 1 van artikel 9 van de opvangrichtlijn, „Waarborgen voor verzoekers in bewaring“, luidt:
„Een verzoeker wordt slechts in bewaring gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zolang de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen van toepassing zijn.

Administratieve procedures die verband houden met de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen voor bewaring, worden met de nodige zorgvuldigheid uitgevoerd. Vertraging in de administratieve procedure die niet aan de verzoeker kan worden toegeschreven, is geen reden om de bewaring te laten voortduren."

Dublin III-verordening

5 Overweging 20 van de Dublin III-verordening luidt als volgt:

„De bewaring van verzoekers moet worden toegepast in overeenstemming met het onderliggende beginsel dat personen niet in bewaring mogen worden gehouden om de enkele reden dat zij internationale bescherming zoeken. De bewaring dient zo kort mogelijk te duren en te beantwoorden aan het noodzakelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel. De bewaring van verzoekers moet in het bijzonder in overeenstemming zijn met artikel 31 van het Verdrag [betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951]. De procedures waarin deze verordening voorziet met betrekking tot een in bewaring gehouden persoon moeten bij voorrang en binnen zo kort mogelijke termijnen worden uitgevoerd. Wat de algemene waarborgen met betrekking tot bewaring en, in voorkomend geval, de bewaringsvoorwaarden betreft, moeten de lidstaten ook ten aanzien van personen die uit hoofde van deze verordening in bewaring worden gehouden, de bepalingen van [de opvangrichtlijn] toepassen."

6 Artikel 27, leden 3 en 4, van deze verordening bepaalt:

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

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

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

7 Artikel 28 van die verordening bepaalt:

„1. De lidstaten houden niemand in bewaring om de enkele reden dat hij aan de bij deze verordening ingestelde procedure onderworpen is.

2. 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.

3. De bewaring duurt zo kort mogelijk en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de vereiste administratieve procedures zorgvuldig af te ronden totdat de overdracht uit hoofde van deze verordening is uitgevoerd.

Wanneer een persoon op grond van dit artikel in bewaring wordt gehouden, duurt de termijn voor het indienen van een overname- of terugnameverzoek niet langer dan één maand vanaf het tijdstip van indiening van het verzoek. De lidstaat die de procedure uit hoofde van deze verordening uitvoert, vraagt in dergelijke gevallen om een spoedig antwoord. Dit antwoord wordt gegeven binnen twee weken na ontvangst van het overname- of terugnameverzoek. Het zonder antwoord laten verstrijken van de termijn van twee weken staat gelijk met aanvaarding van het verzoek en houdt de verplichting in om de persoon over te nemen of terug te nemen en te voorzien in een passende aankomstregeling.

Wanneer een persoon op grond van dit artikel in bewaring wordt gehouden, wordt de overdracht van de betrokkene van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zo spoedig uitgevoerd als praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen zes weken vanaf de impliciete of expliciete aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek door een andere lidstaat, dan wel vanaf het tijdstip waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 27, lid 3.

Wanneer de verzoekende lidstaat zich niet houdt aan de termijnen voor het indienen van een overname- of terugnameverzoek, of wanneer de overdracht niet binnen de in de derde alinea genoemde termijn van zes weken geschiedt, wordt de betrokkene niet langer in bewaring gehouden. De artikelen 21, 23, 24 en 29 blijven van overeenkomstige toepassing.

4. Op de voorwaarden voor de bewaring van personen en op de waarborgen die gelden voor in bewaring gehouden personen zijn, met het oog op het veilig stellen van de procedures voor overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat, de artikelen 9, 10 en 11 van [de opvangrichtlijn] van toepassing.”

8 Artikel 29, leden 1 en 2, van deze verordening luidt als volgt:

„1. De verzoeker [...] wordt [...] 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.”

Zweeds recht

9 Volgens § 8 van hoofdstuk 1, van de utlänningslag (vreemdelingenwet, SFS 2005, nr. 716; hierna: „vreemdelingenwet”), moet de wet in ieder concreet geval aldus worden toegepast dat de vrijheid van een vreemdeling niet méér wordt beperkt dan noodzakelijk is.

10 Volgens § 9 van hoofdstuk 1 van deze wet gelden de bepalingen van de wet inzake de verplichting om het grondgebied te verlaten en de verwijdering, mutatis mutandis, eveneens voor overdrachtsbesluiten overeenkomstig de Dublin III-verordening.

11 Volgens § 1 van hoofdstuk 10 van die wet mogen vreemdelingen die 18 jaar of ouder zijn in bewaring worden gehouden met het oog op de voorbereiding of uitvoering van een verwijderingsbesluit.

- 12 § 4 van hoofdstuk 10 van de vreemdelingenwet bepaalt dat een vreemdeling niet langer dan twee maanden in bewaring mag worden gehouden, tenzij er ernstige redenen bestaan die een langere bewaring rechtvaardigen, en preciseert dat, indien dergelijke redenen bestaan, de vreemdeling niet langer dan drie maanden in bewaring mag worden gehouden. Indien de uitvoering van een overdrachtsbesluit waarschijnlijk langer zal duren doordat de vreemdeling niet meewerkt of het tijd kost om de nodige documenten te verkrijgen, wordt deze duur verlengd tot twaalf maanden.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 13 Khir Amayry heeft op 19 december 2014 verzocht om internationale bescherming in Zweden.
- 14 Nadat bij controle in het Eurodac-systeem was gebleken dat betrokkene op 6 december 2014 op Italiaans grondgebied was aangekomen en dat hij op 17 december 2014 al om bescherming had verzocht in Denemarken, heeft de immigratiedienst op 15 januari 2015 de Italiaanse autoriteiten verzocht om Khir Amayry over te nemen.
- 15 Op 18 maart 2015 hebben de Italiaanse autoriteiten dit overnameverzoek ingewilligd.
- 16 Op 2 april 2015 heeft de immigratiedienst de aanvraag voor een verblijfsvergunning van Khir Amayry, met inbegrip van diens verzoek om internationale bescherming, afgewezen, de zaak betreffende de verklaring inzake de status gesloten en beslist betrokkene aan Italië over te dragen. Daarenboven heeft de immigratiedienst beslist de betrokkene in bewaring te stellen omdat hij van mening was dat een significant risico op onderduiken bestond.
- 17 Khir Amayry heeft tegen de besluiten van de immigratiedienst beroep ingesteld bij de Förvaltningsrätt i Stockholm – Migrationsdomstol (bestuursrechter Stockholm in immigratiezaken, Zweden). Naar aanleiding van dit beroep heeft de immigratiedienst beslist de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten.
- 18 De Förvaltningsrätt i Stockholm – Migrationsdomstol heeft dat beroep op 29 april 2015 verworpen omdat het meer bepaald oordeelde er een risico bestond dat Khir Amayry, indien hij niet in bewaring werd gehouden, zou onderduiken, zich zou onttrekken aan de uitvoering van het overdrachtsbesluit of deze overdracht op andere wijze zou verhinderen. Betrokkene heeft tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 19 Op 8 mei 2015 is het overdrachtsbesluit uitgevoerd. Vervolgens keerde Khir Amayry terug naar Zweden, alwaar hij op 1 juni 2015 een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.
- 20 Op 30 juli 2015 heeft de verwijzende rechter het hoger beroep geweigerd voor zover dit het gedeelte van de uitspraak van de Förvaltningsrätt i Stockholm – Migrationsdomstol inzake de overdracht betrof, maar daarentegen toegestaan voor zover dit de bewaring betrof.
- 21 In deze omstandigheden heeft de Kammarrätt i Stockholm – Migrationsöverdomstol (bestuursrechter in tweede aanleg Stockholm in immigratiezaken, Zweden) besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Wanneer een asielzoeker niet in bewaring wordt gehouden op het tijdstip waarop de verantwoordelijke lidstaat zijn overname aanvaardt, maar later in bewaring wordt genomen – op grond dat slechts dan wordt geoordeeld dat er een significant risico bestaat dat de persoon zal onderduiken – moet de termijn van zes weken van artikel 28, lid 3, van [de Dublin III-]verordening [...] dan worden berekend vanaf de dag waarop de persoon in bewaring wordt genomen, of vanaf een ander tijdstip en zo ja, hetwelk?
- 2) Staat, wanneer een asielzoeker niet in bewaring wordt gehouden op het tijdstip waarop de verantwoordelijke lidstaat zijn overname aanvaardt, artikel 28 van de

[Dublin III-]verordening in de weg aan de toepassing van nationale regels, zoals de Zweedse regels, volgens welke een vreemdeling met het oog op uitvoering [van een overdracht] niet langer dan twee maanden in bewaring mag worden gehouden indien er geen ernstige redenen bestaan om hem langer in bewaring te houden, en indien dergelijke redenen bestaan, de vreemdeling maximaal drie maanden in bewaring mag worden gehouden of, indien de uitvoering waarschijnlijk langer zal duren doordat de vreemdeling niet meewerkt of het tijd kost om de nodige documenten te verkrijgen, maximaal twaalf maanden?

- 3) Indien een nieuwe uitvoeringsprocedure begint wanneer een beroep of bezwaar niet langer een opschortende werking heeft (zie artikel 27, lid 3 [van de Dublin III-verordening]), vangt dan een nieuwe termijn van zes weken voor uitvoering van de overdracht aan, of moet deze worden verminderd, bijvoorbeeld, met het aantal dagen dat de persoon reeds in bewaring werd gehouden nadat de verantwoordelijke lidstaat zijn overname of terugname heeft aanvaard?
- 4) Is het van belang dat de asielzoeker die tegen een overdrachtsbesluit beroep heeft ingesteld niet zelf heeft verzocht om opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit in afwachting van de uitkomst van het beroep [zie artikel 27, lid 3, onder c), en lid 4, van de [Dublin III-]verordening]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 22 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 28 van de Dublin III-verordening in die zin moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat in een situatie waarin de bewaring van de verzoeker om internationale bescherming aanvangt nadat de aangezochte staat het overnameverzoek heeft ingestemd, deze bewaring in beginsel maximaal twee maanden mag duren, maximaal drie maanden indien er ernstige redenen bestaan die een langere bewaring rechtvaardigen en maximaal twaalf maanden indien de overdracht waarschijnlijk langer zal duren doordat de betrokkene niet meewerkt of indien het tijd kost om de nodige documenten te verkrijgen.
- 23 Uit artikel 8, lid 1, van de opvangrichtlijn komt naar voren dat een persoon niet in bewaring mag worden gehouden alleen omdat hij om internationale bescherming heeft verzocht.
- 24 Artikel 8, lid 3, onder f), van die richtlijn voorziet echter wel in de mogelijkheid om een verzoeker om internationale bescherming in bewaring te nemen overeenkomstig artikel 28 van de Dublin III-verordening.
- 25 Uit artikel 28, leden 1 en 2, van deze verordening vloeit voort dat, ofschoon de lidstaten een persoon niet in bewaring mogen houden om de overdrachtsprocedures veilig te stellen om de enkele reden dat hij aan de bij deze verordening ingestelde procedure onderworpen is, zij daarentegen, onder bepaalde voorwaarden, wel een persoon in bewaring mogen houden wanneer er een significant risico op onderduiken van die persoon bestaat.
- 26 Deze mogelijkheid wordt met name geregeld bij artikel 28, lid 3, van deze verordening, dat in de eerste alinea bepaalt dat de bewaring zo kort mogelijk duurt en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de vereiste administratieve procedures zorgvuldig af te ronden totdat de overdracht uit hoofde van de verordening is uitgevoerd.
- 27 Om dit beginsel te concretiseren, zijn bij artikel 28, lid 3, tweede en derde alinea, van de Dublin III-verordening specifieke termijnen vastgesteld voor het indienen van een overname- of terugnameverzoek en voor de uitvoering van de overdracht. Uit artikel 28, lid 3, vierde alinea, van deze verordening vloeit bovendien voort dat wanneer de verzoekende lidstaat zich niet aan deze termijnen houdt, de betrokkene niet langer in bewaring wordt gehouden.

- 28 Wat betreft de termijn voor de uitvoering van de overdracht, als enige relevant in een situatie als die aan de orde in het hoofdgeding, waarin het overnameverzoek al is ingewilligd voordat de betrokkene in bewaring is gesteld, kan aan de hand van de tekst van artikel 28, lid 3, derde alinea, a, van die verordening alleen niet worden vastgesteld of deze bepaling van toepassing is in alle situaties waarin een persoon in bewaring wordt gehouden in afwachting van zijn overdracht, of alleen wanneer iemand al in bewaring wordt gehouden wanneer een van de twee in die bepaling bedoelde gebeurtenissen zich voordoet, namelijk ten eerste de aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek en, ten tweede, het einde van de opschortende werking van het beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit.
- 29 Uit vaste rechtspraak van het Hof komt niettemin naar voren dat bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 In dat verband moet worden benadrukt dat de bij de Dublin III-verordening ingestelde overname- of terugnameprocedures uiteindelijk tot doel hebben de overdracht mogelijk te maken van een onderdaan van een derde land naar de lidstaat die op grond van deze verordening is aangewezen als lidstaat die het door deze onderdaan ingediende verzoek om internationale bescherming in behandeling moet nemen.
- 31 In het kader van deze procedures heeft de mogelijkheid om de betrokkene, onder bepaalde voorwaarden, in bewaring te houden, zoals artikel 28, lid 2, van deze verordening verduidelijkt, tot doel de overdrachtsprocedures veilig te stellen door te voorkomen dat deze persoon onderduikt en zich aldus onttrekt aan de uitvoering van een eventueel ten aanzien van hem genomen overdrachtsbesluit.
- 32 In deze context toont de keuze voor een overdrachtstermijn van zes weken zoals bepaald in artikel 28, lid 3, derde alinea, van dezelfde verordening aan, dat een dergelijke tijdsspanne volgens de wetgever van de Unie noodzakelijk kon zijn voor de overdracht van de in bewaring genomen persoon.
- 33 Aangezien geen van de bij artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening bepaalde termijnen ingaat bij aanvang van de bewaring, zou het oordeel dat deze bepaling van toepassing is in alle situaties waarin iemand in afwachting van zijn overdracht in bewaring wordt gehouden impliceren dat de bewaring van deze persoon noodzakelijkerwijze zes weken na de aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek wordt beëindigd, zelfs indien de bewaring pas na deze aanvaarding is aangevangen.
- 34 Bijgevolg zou, in een dergelijke situatie, de bewaring met het oog op de uitvoering van de overdracht noodzakelijkerwijze minder dan zes weken duren en zou iedere bewaring zelfs zijn uitgesloten wanneer de termijn van zes weken sinds die aanvaarding eenmaal is verstreken.
- 35 In die omstandigheden zou een lidstaat de betrokkene slechts gedurende een kleine fractie van de termijn van zes maanden die hem in artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening is toegekend, in bewaring kunnen houden met het oog op de uitvoering van de overdracht, zelfs wanneer het risico op onderduiken dat de bewaring kan rechtvaardigen pas laat aan het licht treedt.
- 36 Daarenboven zou, terwijl artikel 29, lid 2, van deze verordening bepaalt dat de termijn voor overdracht kan worden verlengd tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt, een persoon die ten minste zes weken is ondergedoken niet meer in bewaring kunnen worden genomen in het geval hij opnieuw ter beschikking staat van de bevoegde autoriteiten.
- 37 Gelet op deze gegevens blijkt de in punt 33 van dit arrest overwogen uitlegging, ten eerste, de doeltreffendheid van de procedures uit deze verordening aanzienlijk te beperken en, ten tweede, het gevaar op te leveren dat de betrokkenen worden aangespoord onder te duiken om hun overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat te voorkomen, waardoor de toepassing

van de beginselen en procedures van deze verordening faalt (zie naar analogie arresten van 17 maart 2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punt 52, en 25 januari 2017, *Vilkas*, C-640/15, EU:C:2017:39, punt 37).

- 38 Daarenboven zou deze uitlegging incoherent zijn met de wens van de wetgever van de Unie, die hij in overweging 20 van de Dublin III-verordening heeft geuit, om bewaring toe te staan en tegelijk de duur daarvan te beperken, aangezien zij ertoe zou leiden dat de bewaring niet wordt beperkt of uitgesloten afhankelijk van de tijd dat de betrokkene in bewaring is gehouden, maar uitsluitend afhankelijk van de termijn die is verstreken sinds de aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek door de aangezochte lidstaat.
- 39 Artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening moet dus in die zin worden opgevat dat de in deze bepaling vastgestelde maximumtermijn van zes weken waarbinnen de overdracht van een in bewaring gehouden persoon moet worden uitgevoerd enkel van toepassing is in het geval de betrokkene al in bewaring wordt gehouden wanneer een van de twee in deze bepaling bedoelde gebeurtenissen plaatsvindt.
- 40 Derhalve wordt, wanneer de bewaring van de betrokkene in afwachting van zijn overdracht aanvangt nadat de aangezochte lidstaat het overnameverzoek heeft ingewilligd, de duur van die bewaring pas afgebakend door een van de precieze termijnen van artikel 28, lid 3, van deze verordening vanaf, in het voorkomende geval, de datum dat het beroep of bezwaar niet langer opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 27, lid 3, van deze verordening.
- 41 Daar de Dublin III-verordening niet voorziet in een maximumduur van bewaring, moet een dergelijke bewaring echter, allereerst, voldoen aan het in artikel 28, lid 3, eerste alinea, van deze verordening genoemde beginsel, dat de bewaring zo kort mogelijk duurt en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de vereiste administratieve procedures zorgvuldig af te ronden totdat de overdracht uit hoofde van de verordening is uitgevoerd.
- 42 Vervolgens moet de bevoegde autoriteit overeenkomstig artikel 28, lid 4, van deze verordening, de bepalingen van de opvangrichtlijn eerbiedigen die de bewaring van de verzoekers om internationale bescherming regelen, in het bijzonder artikel 9, lid 1, ervan, waaruit met name voortvloeit dat administratieve procedures die verband houden met de redenen voor bewaring met de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd.
- 43 Tot slot moet deze autoriteit rekening houden met artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aangezien artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening voorziet in een beperking op de uitoefening van het grondrecht op vrijheid en veiligheid (zie in die zin arresten van 15 februari 2016, *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 49, en 15 maart 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, punt 36).
- 44 In deze context moet de bevoegde autoriteit, onder toezicht van de nationale rechters, de overdrachtsprocedure dus zorgvuldig uitvoeren en de bewaring niet langer laten duren dan de termijn die voor deze procedure noodzakelijk is, hetgeen wordt getoetst aan de hand van de concrete vereisten van die procedure in elk afzonderlijk geval (zie naar analogie arrest van 16 juli 2015, *Lanigan*, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punten 58 en 59).
- 45 Daarenboven mag betrokkene niet in bewaring worden gehouden voor een periode die de duur van zes weken waarbinnen de overdracht geldig kon worden uitgevoerd ruimschoots overschrijdt, aangezien uit artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening voortvloeit dat deze periode in beginsel, met name gelet op de bij deze verordening aangebrachte vereenvoudiging in de procedure voor overdracht tussen de lidstaten, volstaat voor de bevoegde autoriteiten om tot de overdracht over te gaan (zie naar analogie arrest van 16 juli 2015, *Lanigan*, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punt 60).
- 46 Aangezien de omstandigheid dat de bewaring van een verzoeker om internationale bescherming aanvangt nadat de aangezochte lidstaat het overnameverzoek heeft ingewilligd diens overdracht niet bijzonder kan bemoeilijken, overschrijdt een bewaring voor een duur van drie of twaalf maanden waarin de overdracht geldig kon worden uitgevoerd dan ook ruimschoots de redelijkerwijs noodzakelijke termijn om de voor de uitvoering van de overdracht nodige administratieve procedures met alle nodige zorgvuldigheid uit te voeren.

- 47 In een dergelijke situatie kan een bewaringsduur van twee maanden, gelet op de beoordelingsmarge die de lidstaten hebben bij de vaststelling van maatregelen om uitvoering te geven aan de wetgeving van de Unie, daarentegen niet als noodzakelijkerwijze buitensporig worden beschouwd. De bevoegde autoriteit moet niettemin, onder toezicht van de nationale rechters, nagaan of deze duur is afgestemd op de kenmerken van ieder afzonderlijk geval.
- 48 Daarbij zij aangetekend dat, in het geval waarin, na aanvang van de bewaring, het beroep of bezwaar overeenkomstig artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening niet langer opschortende werking heeft, deze bewaring ingevolge artikel 28, lid 3, derde en vierde alinea, van deze verordening, niet langer dan zes weken vanaf deze datum kan worden gehandhaafd.
- 49 Uit het voorgaande vloeit voort dat artikel 28 van de Dublin III-verordening, gelezen in het licht van artikel 6 van het Handvest van de grondrechten, in die zin moet worden uitgelegd dat:
- het zich niet verzet tegen een nationale regeling als die aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat in een situatie waarin de bewaring van een verzoeker om internationale bescherming aanvangt nadat de aangezochte lidstaat het overnameverzoek heeft ingewilligd, deze bewaring maximaal twee maanden mag worden gehandhaafd, voor zover, ten eerste, de bewaring niet langer duurt dan de termijn die voor de overdrachtsprocedure noodzakelijk is, hetgeen wordt getoetst aan de hand van de concrete vereisten van die procedure in elk afzonderlijk geval en, ten tweede, deze termijn, in het voorkomende geval, niet langer duurt dan zes weken vanaf de datum waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft en
 - het zich verzet tegen een nationale regeling als die aan de orde in het hoofdgeding, die in een dergelijke situatie toestaat deze bewaring te handhaven gedurende drie of twaalf maanden waarin de overdracht geldig kon worden uitgevoerd.

Derde vraag

- 50 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 28, lid 3, van de Dublin III-verordening in die zin moet worden uitgelegd dat de bij deze bepaling ingestelde termijn van zes weken vanaf het moment dat het beroep of bezwaar niet langer opschortende werking heeft, moet worden verminderd met het aantal dagen dat de betrokkene al in bewaring was gesteld nadat een lidstaat het overname- of terugnameverzoek heeft ingewilligd.
- 51 Er zij aan herinnerd dat artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening bepaalt dat wanneer een persoon in bewaring wordt gehouden op grond van artikel 28 van deze verordening, de overdracht zo spoedig wordt uitgevoerd als praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen zes weken vanaf de aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek door een andere lidstaat, dan wel vanaf het tijdstip waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 27, lid 3.
- 52 Zo vloeit uit de bewoordingen van artikel 28 van deze verordening voort dat hierin twee afzonderlijke termijnen van zes weken worden vastgesteld, zonder aan te geven of deze termijnen moeten samenvallen dan wel of de duur van de tweede termijn in bepaalde gevallen moet worden verminderd.
- 53 Voor deze uitleg is steun te vinden in de functie die deze termijnen is toegekend door de wetgever van de Unie.
- 54 Ofschoon de in artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening vaststelde termijnen krachtens artikel 28, lid 3, vierde alinea, van deze verordening tot gevolg hebben dat de maximumduur van de bewaring wordt beperkt, blijft het een feit dat zij beogen de periode vast te stellen waarin de overdracht moet plaatsvinden en komen zij aldus, in

bepaalde gevallen, in de plaats van de standaardtermijnen die hiertoe in artikel 29, lid 1, van deze verordening zijn vastgesteld.

- 55 Zolang een tegen het overdrachtsbesluit ingesteld beroep of bezwaar opschortende werking heeft, is het, per definitie, onmogelijk de overdracht uit te voeren, reden waarom de met dit doel bepaalde termijn in dat geval pas kan aanvangen wanneer de toekomstige uitvoering van de overdracht in beginsel is overeengekomen en alleen de uitvoeringswijze daarvan moet worden geregeld, namelijk vanaf de datum waarop deze opschortende werking is opgeheven (zie naar analogie arrest van 29 januari 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, punt 45).
- 56 In een dergelijke situatie wordt elk van de twee lidstaten geconfronteerd met dezelfde praktische problemen bij de organisatie van de overdracht als in het geval de overdracht onmiddellijk na aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek had kunnen worden uitgevoerd en moet de lidstaat bijgevolg over dezelfde termijn van zes weken beschikken voor de technische afhandeling van de overdracht en de uitvoering daarvan (zie naar analogie arrest van 29 januari 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, punten 43 en 44).
- 57 De omstandigheid dat betrokkene reeds in bewaring was gesteld op de datum dat het beroep of bezwaar niet langer opschortende werking had, kan, als zodanig, de overdracht niet aanzienlijk vergemakkelijken, aangezien de betrokken lidstaten de technische afhandeling ervan niet kunnen organiseren zolang niet vaststaat dat, en a fortiori wanneer, de overdracht zal plaatsvinden.
- 58 In de gevallen waarin de betrokkene pas na enkele weken bewaring beroep of bezwaar heeft ingesteld, zou een eventuele vermindering van de tweede, in artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening vastgestelde termijn met het aantal dagen dat de persoon al in bewaring was, de bevoegde autoriteit in de praktijk iedere mogelijkheid ontnemen om de overdracht uit te voeren alvorens de bewaring te hebben beëindigd en haar aldus verhinderen op doeltreffende wijze gebruik te maken van de door de wetgever van de Unie bepaalde mogelijkheid om de betrokkene in bewaring te stellen teneinde een niet-onaanzienlijk risico op onderduiken het hoofd te bieden.
- 59 Bijgevolg dient op de derde vraag te worden geantwoord artikel 28, lid 3, van de Dublin III-verordening in die zin moet worden uitgelegd dat de bij deze bepaling ingestelde termijn van zes weken vanaf het moment dat het beroep of bezwaar niet langer opschortende werking heeft, niet mag worden verminderd met het aantal dagen dat de betrokkene al in bewaring was gesteld nadat een lidstaat het overname- of terugnameverzoek heeft ingewilligd.

Vierde vraag

- 60 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 28, lid 3, van de Dublin III-verordening in die zin moet worden uitgelegd dat de bij deze bepaling ingestelde termijn van zes weken vanaf het moment dat het beroep of bezwaar niet langer opschortende werking heeft, tevens van toepassing is wanneer de betrokkene niet specifiek heeft verzocht om de opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit.
- 61 Uit artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening blijkt dat de tweede, bij deze bepaling ingestelde termijn voor uitvoering van de overdracht ingaat op het tijdstip waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 27, lid 3, van deze verordening.
- 62 Zoals in punt 55 van het onderhavige arrest is vastgesteld, heeft deze regel tot doel de bevoegde autoriteit een termijn te geven die volstaat om de overdracht van een in bewaring gestelde persoon uit te voeren, rekening houdend met het feit dat, wanneer een tegen een overdrachtsbesluit ingesteld beroep of bezwaar opschortende werking heeft, pas tot overdracht kan worden overgegaan wanneer deze opschortende werking is opgeheven.
- 63 Het moet dus worden benadrukt dat de omstandigheid dat een beroep of bezwaar opschortende werking wordt toegekend in dat verband bepalend is, aangezien deze omstandigheid in de weg staat aan de overdracht, waarbij niet doorslaggevend is of de

betrokkene voorafgaand al dan niet een verzoek tot opschorting van het overdrachtsbesluit heeft ingediend.

- 64 Overigens moet worden vastgesteld dat de wetgever van de Unie heeft verwezen naar de opheffing van de opschortende werking „overeenkomstig artikel 27, lid 3,” van de Dublin III-verordening, zonder onderscheid te maken tussen de lidstaten die hebben besloten het beroep of het bezwaar van rechtswege opschortende werking toe te kennen, krachtens artikel 27, lid 3, onder a) en b), van deze verordening, en de lidstaten die ervoor hebben gekozen om aan de toekenning van deze opschortende werking de voorwaarde te verbinden dat op verzoek van de betrokkene een rechterlijke beslissing in die zin is gegeven, ingevolge artikel 27, lid 3, onder c), van deze verordening.
- 65 Op dit punt zij eraan herinnerd dat het niet de bedoeling van de wetgever van de Unie is geweest, de rechtsbescherming van de verzoekers om internationale bescherming op te offeren aan het vereiste dat verzoeken om internationale bescherming snel worden afgehandeld (zie in die zin arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punt 57).
- 66 Hieruit volgt dat de lidstaten die de rechtsbescherming van verzoekers hebben willen versterken door het beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit van rechtswege opschortende werking toe te kennen niet onder het mom van inachtneming van het vereiste van snelheid in een minder gunstige positie mogen worden gebracht dan lidstaten die dit niet noodzakelijk hebben gevonden. Dit zou echter het geval zijn indien deze eerstgenoemde lidstaten niet over een termijn zouden kunnen beschikken die volstaat om de overdracht uit te voeren wanneer de betrokkene in bewaring is gesteld en heeft besloten beroep in te stellen (zie naar analogie arrest van 29 januari 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, punten 49 en 50).
- 67 Artikel 28, lid 3, van de Dublin III-verordening verwijst inderdaad niet rechtstreeks naar het in artikel 27, lid 4, van deze verordening bedoelde geval waarin de opschorting van de uitvoering van de overdracht niet het gevolg is van de wet of van een rechterlijke beslissing, maar voortvloeit uit een besluit dat is genomen door de bevoegde autoriteit.
- 68 In een dergelijk geval bevindt de betrokkene zich echter in een situatie die volstrekt vergelijkbaar is met die van een persoon wiens beroep of bezwaar ingevolge artikel 27, lid 3, van deze verordening opschortende werking wordt toegekend.
- 69 In deze omstandigheden blijkt, ten eerste, dat de bewaring, ook hier, noodzakelijk kan blijven in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar en, ten tweede, dat het niet gerechtvaardigd is deze bewaring langer dan zes weken na een definitieve beslissing op het beroep of bezwaar voort te zetten.
- 70 Wegens de gelijkenis tussen de bewoordingen die zijn gebruikt in artikel 28, lid 3, derde alinea, en in artikel 29, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening en het feit dat deze bepalingen beide tot doel hebben de periode vast te stellen waarin de overdracht moet worden uitgevoerd, zou normaal gesproken een restrictievere uitlegging moeten worden gegeven aan elk van deze twee bepalingen, waarin alleen melding wordt gemaakt van de opschortende werking van artikel 27, lid 3, van deze verordening.
- 71 Dientengevolge zou een dergelijke uitlegging ingevolge artikel 29, lid 1, van deze verordening inhouden dat wanneer de bevoegde autoriteit gebruikmaakt van de in artikel 27, lid 4, van deze verordening bedoelde mogelijkheid ten behoeve van een persoon die niet in bewaring is gesteld, de termijn voor uitvoering van de overdracht toch in mindering zou moeten worden gebracht vanaf het moment dat een andere lidstaat het overname- of terugnameverzoek inwilligt. Deze uitlegging zou deze bepaling in de praktijk dan ook grotendeels van haar nuttige werking beroven, aangezien hiervan geen gebruik zou kunnen worden gemaakt zonder het risico een belemmering op te werpen voor de uitvoering van de overdracht binnen de bij de Dublin III-verordening gestelde termijnen.
- 72 Tevens moet worden benadrukt dat deze uitlegging evenmin de voorkeur kan verdienen om de reden dat zij zou bijdragen aan een grotere bescherming van de vrijheid en veiligheid van

de betrokkene. De tegenovergestelde uitlegging leidt namelijk niet tot een uitbreiding van de mogelijkheden om de bewaring te handhaven, maar wel tot een waarborg dat in alle gevallen waarin de bewaring wordt verlengd wegens het opschortende karakter van het beroep of het bezwaar, een precieze grens aan de maximumduur van die bewaring wordt gesteld.

- 73 Gelet op het voorgaande moet op de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 28, lid 3, van de Dublin III-verordening in die zin moet worden uitgelegd dat de bij deze bepaling ingestelde termijn van zes weken vanaf het moment dat het beroep of bezwaar niet langer opschortende werking heeft, tevens van toepassing is wanneer de betrokkene niet specifiek om de opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit heeft verzocht.

Kosten

- 74 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 28 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, gelezen in het licht van artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet in die zin worden uitgelegd dat:**
 - het zich niet verzet tegen een nationale regeling als die aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat in een situatie waarin de bewaring van een verzoeker om internationale bescherming aanvangt nadat de aangezochte lidstaat het overnameverzoek heeft ingewilligd, deze bewaring maximaal twee maanden mag worden gehandhaafd, voor zover, ten eerste, de bewaring niet langer duurt dan de termijn die voor de overdrachtsprocedure noodzakelijk is, hetgeen wordt getoetst aan de hand van de concrete vereisten van die procedure in elk afzonderlijk geval en, ten tweede, deze termijn, in het voorkomende geval, niet langer duurt dan zes weken vanaf de datum waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft en
 - het zich verzet tegen een nationale regeling als die aan de orde in het hoofdgeding, die in een dergelijke situatie toestaat deze bewaring te handhaven gedurende drie of twaalf maanden waarin de overdracht geldig kon worden uitgevoerd.
- 2) **Artikel 28, lid 3, van verordening nr. 604/2013 moet in die zin worden uitgelegd dat de bij deze bepaling ingestelde termijn van zes weken vanaf het moment dat het beroep of bezwaar niet langer opschortende werking heeft, niet mag worden verminderd met het aantal dagen dat de betrokkene al in bewaring was gesteld nadat een lidstaat het overname- of terugnameverzoek heeft ingewilligd.**
- 3) **Artikel 28, lid 3, van verordening nr. 604/2013 moet in die zin worden uitgelegd dat de bij deze bepaling ingestelde termijn van zes weken vanaf het moment dat het beroep of bezwaar niet langer opschortende werking heeft, tevens van toepassing is wanneer de betrokkene niet specifiek om de opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit heeft verzocht.**

ondertekeningen

* Procestaal: Zweeds.