



Themafiche

Criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Voorwoord

Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1; hierna: „Dublin II-verordening”) is vastgesteld op grond van artikel 63 EG-Verdrag en is op 17 maart 2003 in werking getreden. Deze verordening is gewijzigd bij 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”), die is vastgesteld op grond van artikel 78, lid 2, onder e), VWEU. De Dublin III-verordening, die op 19 juli 2013 in werking is getreden, is van toepassing op verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend vanaf 1 januari 2014.

Aan die teksten ligt het beginsel ten grondslag dat elk asielverzoek of verzoek om internationale bescherming dat door een derdelander of een staatloze op het grondgebied van een lidstaat wordt ingediend, daaronder begrepen aan de grens of in een transitzone, door één enkele lidstaat moet worden behandeld. Die verordeningen stellen de criteria vast om te bepalen door welke lidstaat een verzoek moet worden behandeld, en beschrijven de procedure die ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat moet worden gevolgd.

De criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming staan in een bepaalde rangorde vermeld in hoofdstuk III van de Dublin III-verordening¹ en moeten de lidstaat waarbij het verzoek is ingediend in staat stellen om uit te maken welke lidstaat het verzoek uiteindelijk zal moeten behandelen.

Deze criteria staan in hoofdstuk III in onderstaande volgorde:

- het belang van de niet-begeleide minderjarige²;
- de aanwezigheid, op het grondgebied van een lidstaat, van een gezinslid dat internationale bescherming geniet³ dan wel een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend⁴;

¹ Meer bepaald in de artikelen 8 tot en met 15 van die verordening. Voorheen stonden die criteria vermeld in de artikelen 6 tot en met 14 van de Dublin II-verordening.

² Artikel 8 van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 6 van de Dublin II-verordening.

³ Artikel 9 van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 7 van de Dublin II-verordening.

⁴ Artikel 10 van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 8 van de Dublin II-verordening.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

- de instandhouding van de gezinsband⁵;
- de afgifte van verblijfstitels of visa⁶;
- illegale binnenkomst en/of illegaal verblijf⁷;
- visumvrijstelling⁸;
- asielverzoek dat is ingediend in een internationale transitzone⁹.

Bij de toepassing van deze criteria wordt uitgegaan van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor het eerst bij een lidstaat indient.¹⁰

De Dublin II- en de Dublin III-verordening bevatten verder specifieke aanvullende criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat.

Zo geldt met name dat wanneer op basis van de in die verordeningen vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst werd ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan.¹¹ Verder is het zo dat indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die aanvankelijk als verantwoordelijk is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat structurele tekortkomingen vertonen die kunnen resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de criteria van hoofdstuk III moet blijven onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijk kan worden aangewezen. Indien het onmogelijk is de verzoeker over te dragen aan een op grond van de criteria van hoofdstuk III aangewezen lidstaat of aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend, wordt de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de verantwoordelijke lidstaat.¹²

De betrokken verordeningen bevatten ook bijzondere voorschriften voor gevallen waarin de verzoeker afhankelijk is van een gezinslid dat legaal in een van de lidstaten verblijft, of waarin een gezinslid van de verzoeker afhankelijk is van diens hulp.¹³ Tot slot stelt een discretionaire bepaling¹⁴ elke lidstaat in staat om een bij hem ingediend

⁵ Artikel 11 van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 14 van de Dublin II-verordening.

⁶ Artikel 12 van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 9 van de Dublin II-verordening.

⁷ Artikel 13 van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 10 van de Dublin II-verordening.

⁸ Artikel 14 van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 11 van de Dublin II-verordening.

⁹ Artikel 15 van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 12 van de Dublin II-verordening.

¹⁰ Artikel 7, lid 2, van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 5, lid 2, van de Dublin II-verordening.

¹¹ Artikel 3, lid 2, eerste alinea, van de Dublin III-verordening respectievelijk artikel 13 van de Dublin II-verordening.

¹² Artikel 3, lid 2, tweede en derde alinea, van de Dublin III-verordening. De Dublin II-verordening bevatte geen overeenkomstige bepalingen. Artikel 3, lid 2, tweede en derde alinea, van de Dublin III-verordening zijn namelijk ingevoerd naar aanleiding van de ontwikkeling van de rechtspraak en meer in het bijzonder naar aanleiding van het [arrest van 21 december 2011 \(Grote kamer\), N. S. e. a. \(C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865\)](#).

¹³ Artikel 16 van de Dublin III-verordening, met het opschrift „Afhankelijke personen”. Voorheen artikel 15 van de Dublin II-verordening, aangeduid als „humanitaire clausule”.

¹⁴ Artikel 17 van de Dublin III-verordening, met het opschrift „Discretionaire bepalingen”. Voorheen artikel 3, lid 2, van de Dublin II-verordening, de zogeheten soevereiniteitsclausule, die heeft geleid tot verschillende beslissingen van het Hof [[arresten van 21 december 2011 \(Grote kamer\), N. S. e. a. \(C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865\)](#), en [14 november 2013 \(Grote kamer\), Puid \(C-4/11, EU:C:2013:740\)](#)].

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

verzoek om internationale bescherming van een derdelander of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in die verordeningen neergelegde criteria niet verplicht.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Lijst van relevante handelingen

Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1)

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)

Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 222, blz. 3)

Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (PB 2006, L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1)

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60) (hierna: „procedurerichtlijn”)

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)

Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB 2001, L 212, blz. 12)

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
LIJST VAN RELEVANTE HANDELINGEN	6
I. VASTSTELLING VAN DE VERANTWOORDELIJKE LIDSTAAT	9
1. Criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat.....	9
1.1. Belang van de minderjarige.....	9
1.2. Gezinsbanden.....	10
1.2.1. Aanwezigheid van een gezinslid dat internationale bescherming geniet	10
1.2.2. Afhankelijkheidsverhouding	13
1.3. Binnenkomst op het grondgebied.....	15
2. Afwijkingen van de criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat	17
2.1. Risico van schending van artikel 4 van het Handvest.....	17
2.2. Discretionaire bepaling van de betrokken lidstaat.....	26
3. Ontbreken van een uitdrukkelijk besluit waarbij is vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is	31
4. Herplaatsing – Tijdelijke afwijking van het Dublin-mechanisme.....	32
II. PROCEDURE VOOR OVERDRACHT AAN DE VERANTWOORDELIJKE LIDSTAAT	37
1. Terugname in geval van illegale terugkeer naar een lidstaat die de overdracht heeft uitgevoerd	37
2. Voortijdig overdrachtsbesluit	39
3. Overdrachtstermijn.....	40
III. OMVANG VAN DE RECHTERLIJKE TOETSING VAN HET OVERDRACHTSBESLUIT	43
1. Beperkte rechterlijke toetsing – Dublin II-verordening	43
2. Uitgebreidere rechterlijke toetsing – Dublin III-verordening.....	44
2.1. Niet-naleving van de technische bepalingen	45
2.2. Niet-inachtneming van de termijnen.....	49
2.3. Toetsing van het overdrachtsbesluit in geval van terugname	54
2.4. Toetsing van het besluit tot overname van een niet-begeleide minderjarige	56
2.5. Mogelijkheid om zich te beroepen op omstandigheden die dateren van na de vaststelling van een overdrachtsbesluit	59

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

I. Vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat

1. Criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat

1.1. Belang van de minderjarige

Arrest van 6 juni 2013 (Vierde kamer), MA e. a. (C-648/11, [EU:C:2013:367](#))

„Verordening (EG) nr. 343/2003 – Vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat – Niet-begeleide minderjarige – Asielverzoeken die achtereenvolgens in twee verschillende lidstaten worden ingediend – Ontstentenis van een gezinslid van de minderjarige op het grondgebied van een lidstaat – Artikel 6, tweede alinea, van verordening nr. 343/2003 – Overdracht van de minderjarige aan de lidstaat waar hij zijn eerste asielverzoek heeft ingediend – Verenigbaarheid – Belangen van het kind – Artikel 24, lid 2, van het Handvest”

Twee minderjarigen van Eritrese nationaliteit (MA en BT) en één minderjarige van Iraakse nationaliteit (DA) hebben asiel aangevraagd in het Verenigd Koninkrijk. Geen van die minderjarigen had een gezinslid dat legaal op het grondgebied van een andere lidstaat van de Unie verbleef. De Britse autoriteiten hebben vastgesteld dat de betrokken minderjarigen reeds asielverzoeken hadden ingediend in andere lidstaten, namelijk in Italië (MA en BT) en Nederland (DA). Daarom is besloten de minderjarigen over te dragen aan die staten, die verantwoordelijk werden geacht voor de behandeling van hun asielverzoeken.

Indien de asielzoeker een niet-begeleide minderjarige is, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek volgens de Dublin II-verordening bij de lidstaat waar een gezinslid van de asielzoeker zich legaal ophoudt, voor zover dit in het belang van de minderjarige is. Als de minderjarige asielzoeker geen gezinslid heeft dat legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft, is de voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat die waar de minderjarige zijn verzoek heeft ingediend, met dien verstande dat in de verordening niet wordt gepreciseerd of het daarbij gaat om het eerste verzoek dat de minderjarige in een lidstaat heeft ingediend, dan wel om het verzoek dat hij het laatst heeft ingediend in een andere lidstaat.

Het Hof oordeelt dat wanneer een niet-begeleide minderjarige die geen gezinslid heeft dat zich legaal op het grondgebied van de Unie bevindt, in verschillende lidstaten asielverzoeken heeft ingediend, de verantwoordelijke lidstaat de staat is waar de minderjarige zich bevindt nadat hij er een asielverzoek heeft ingediend. Dit volgt uit de context en het doel van de verordening, die de daadwerkelijke toegang tot een procedure voor de beoordeling van de vluchtelingenstatus van de asielzoeker beoogt te waarborgen en bijzondere aandacht besteedt aan niet-begeleide minderjarigen. Aangezien niet-begeleide minderjarigen bijzonder kwetsbare personen zijn, is het van belang om de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat niet langer te

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

laten duren dan strikt noodzakelijk, hetgeen impliceert dat die minderjarigen in beginsel niet worden overgedragen aan een andere lidstaat.

Deze overwegingen worden bevestigd door het vereiste van eerbiediging van de grondrechten, waaronder het recht dat bij alle handelingen in verband met kinderen – ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen – de belangen van het kind een essentiële overweging vormen.¹⁵ In het belang van niet-begeleide minderjarigen is het dan ook zaak om de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat niet nodeloos te rekken, maar hun een snelle toegang tot de procedures voor toekenning van de vluchtelingenstatus te waarborgen.

Een dergelijke uitlegging heeft volgens het Hof niet tot gevolg dat de niet-begeleide minderjarige wiens asielerzoek in een eerste lidstaat ten gronde is afgewezen, vervolgens een andere lidstaat kan dwingen om een asielerzoek in behandeling te nemen. De lidstaten zijn namelijk niet verplicht te onderzoeken of de asielerzoek in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus, wanneer een verzoek niet-ontvankelijk wordt geacht omdat de asielerzoek een identiek verzoek heeft ingediend nadat jegens hem reeds een definitieve beslissing is genomen.

1.2. Gezinsbanden

1.2.1. Aanwezigheid van een gezinslid dat internationale bescherming geniet

Arrest van 1 augustus 2022, Bundesrepublik Deutschland (Kind van vluchtelingen, geboren buiten de ontvangende staat) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#))

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk asielbeleid – Criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III) – Verzoek om internationale bescherming ingediend door een minderjarige in de lidstaat waar hij is geboren – Ouders van deze minderjarige die eerder in een andere lidstaat de vluchtelingenstatus hebben verkregen – Artikel 3, lid 2 – Artikel 9 – Artikel 20, lid 3 – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 33, lid 2, onder a) – Ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming en verantwoordelijkheid voor de behandeling ervan”

Verzoekster, staatsburger van de Russische Federatie, is in 2015 in Duitsland geboren. In maart 2012 hebben haar ouders en vijf broers en zussen, eveneens van Russische nationaliteit, in Polen de vluchtelingenstatus gekregen. In december 2012 hebben zij Polen verlaten om naar Duitsland te gaan, waar zij verzoeken om internationale bescherming hebben ingediend. Polen heeft geweigerd het verzoek van de Duitse

¹⁵ Overigens staat thans in artikel 8, lid 4, van de Dublin III-verordening te lezen dat bij het bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek van een niet-begeleide minderjarige, rekening moet worden gehouden met de belangen van het kind.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

autoriteiten om die personen terug te nemen in te willigen, op grond van de overweging dat zij op haar grondgebied reeds internationale bescherming genoten. Daarop hebben de Duitse autoriteiten de verzoeken om internationale bescherming niet-ontvankelijk verklaard op grond van de overweging dat die personen in Polen reeds de vluchtelingenstatus hadden verkregen. Verzoeksters gezinsleden hebben het Duitse grondgebied echter niet verlaten.

In maart 2018 heeft verzoekster bij de Duitse autoriteiten een verzoek om internationale bescherming ingediend. Dat verzoek is niet-ontvankelijk verklaard op grond van onder meer de Dublin III-verordening.

De verwijzende rechter, bij wie beroep is ingesteld tegen dat besluit, vraagt zich af of Duitsland de lidstaat is die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van verzoekster, en zo ja, of deze lidstaat gerechtigd is dit verzoek niet-ontvankelijk te verklaren op grond van de zogeheten procedurerichtlijn. Meer in het bijzonder vraagt die rechter zich af of sommige bepalingen van de Dublin III-verordening en van de procedurerichtlijn naar analogie van toepassing zijn op de situatie van verzoekster. In dit verband wenst hij ten eerste te vernemen of, gelet op de doelstelling om secundaire migratie te voorkomen, artikel 20, lid 3, van de Dublin III-verordening, dat onder meer betrekking heeft op de situatie van kinderen die zijn geboren na de aankomst van een aanvrager van internationale bescherming, van toepassing is op het verzoek om internationale bescherming dat door een minderjarige is ingediend in de lidstaat waar deze minderjarige is geboren, terwijl zijn ouders reeds internationale bescherming genieten in een andere lidstaat.¹⁶ Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 33, lid 2, onder a), van de procedurerichtlijn¹⁷ van toepassing is op een minderjarige wiens ouders internationale bescherming genieten in een andere lidstaat, maar die zelf die bescherming niet geniet.

Het Hof (Grote kamer) beantwoordt die vragen ontkennend. Meer in het bijzonder verklaart het dat volgens de Dublin III-verordening de lidstaat waar een minderjarige schriftelijk een verzoek om internationale bescherming indient, verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek, en dat een lidstaat dat verzoek niet-ontvankelijk mag verklaren op grond van de overweging dat de gezinsleden van die minderjarige een andere lidstaat, waar zij internationale bescherming genoten, hebben verlaten en illegaal naar de lidstaat zijn gegaan waar de minderjarige zijn verzoek heeft ingediend. Bij gebreke van een schriftelijk verzoek is de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling van dat

¹⁶ Volgens die bepaling, die betrekking heeft op de overnameprocedure, is de situatie van een minderjarige die een aanvrager van internationale bescherming vergezelt en onder de definitie van „gezinslid” valt, onlosmakelijk verbonden met de situatie van diens gezinslid; die situatie valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van dat gezinslid, ook al is de minderjarige zelf geen individuele verzoeker, mits dit in het belang van de minderjarige is. Kinderen die na de aankomst van de verzoeker op het grondgebied van de lidstaten zijn geboren, krijgen dezelfde behandeling, zonder dat een nieuwe procedure voor hun overname hoeft te worden gestart.

¹⁷ Op grond van die bepaling kunnen de lidstaten een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

verzoek, tenzij op basis van de in de verordening vermelde criteria een andere lidstaat kan worden aangewezen als de verantwoordelijke lidstaat.

In dat verband oordeelt het Hof in de eerste plaats dat artikel 20, lid 3, van de Dublin III-verordening niet naar analogie van toepassing is op de situatie waarin een minderjarige en zijn ouders verzoeken om internationale bescherming indienen in de lidstaat waar dit kind is geboren, terwijl zijn ouders reeds in een andere lidstaat internationale bescherming genieten. Om te beginnen vooronderstelt die bepaling namelijk dat de gezinsleden van de minderjarige nog steeds de hoedanigheid van „verzoeker” hebben, zodat zij niet de situatie regelt van een kind dat is geboren nadat die gezinsleden internationale bescherming hebben verkregen in een andere lidstaat dan die waar het kind is geboren en met zijn gezin verblijft. Bovendien zijn de situatie van een minderjarige wiens gezinsleden om internationale bescherming verzoeken en die van een minderjarige wiens gezinsleden reeds een dergelijke bescherming genieten, in het kader van de bij de Dublin III-verordening ingevoerde regeling niet vergelijkbaar, aangezien de begrippen „verzoeker”¹⁸ en „persoon die internationale bescherming geniet”¹⁹ betrekking hebben op verschillende rechtsposities die worden geregeld door verschillende bepalingen van deze verordening. Bijgevolg zou een analoge toepassing van artikel 20, lid 3, van de Dublin III-verordening op de situatie van een minderjarige wiens gezinsleden reeds internationale bescherming genieten, ertoe leiden dat zowel die minderjarige als de lidstaat die internationale bescherming heeft verleend aan de gezinsleden van die minderjarige, wordt onttrokken aan de werkingssfeer van de mechanismen waarin deze verordening voorziet. Dat zou met name tot gevolg hebben dat ten aanzien van een dergelijke minderjarige een overdrachtsbesluit kan worden genomen zonder dat een procedure voor zijn overname wordt ingeleid.

Voorts bevat de Dublin III-verordening specifieke regels voor de gevallen waarin de ten aanzien van de gezinsleden van de minderjarige ingeleide procedure is afgerond en deze gezinsleden als personen die internationale bescherming genieten zijn toegelaten voor verblijf in een lidstaat. Meer bepaald staat in artikel 9 van die verordening dat in een dergelijke situatie die lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, mits de betrokkenen schriftelijk hebben verklaard dat zij dat wensen. Het is juist dat deze voorwaarde de toepassing van artikel 9 bij gebreke van een dergelijke wilsuiting uitsluit. Deze situatie kan zich met name voordoen wanneer het verzoek om internationale bescherming van de betrokken minderjarige wordt ingediend na een onregelmatige secundaire verplaatsing van zijn gezin van een eerste lidstaat naar de lidstaat waar dat verzoek wordt ingediend. Deze omstandigheid doet echter niet af aan het feit dat de Uniewetgever met dat artikel een bepaling heeft opgenomen die juist betrekking heeft op de bedoelde situatie. Bovendien kan, gelet op de duidelijke bewoordingen van artikel 9, niet worden afgeweken van dat vereiste van de schriftelijke wilsuiting.

¹⁸ In de zin van artikel 2, onder c), van de Dublin III-verordening.

¹⁹ In de zin van artikel 2, onder f), van de Dublin III-verordening.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

In deze omstandigheden zal – in een situatie waarin de betrokkenen niet schriftelijk de wens hebben geuit dat de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming van een minderjarige, de lidstaat is waar de gezinsleden van dat kind zijn toegelaten voor verblijf als personen die internationale bescherming genieten – de verantwoordelijke lidstaat worden bepaald op grond van artikel 3, lid 2, van de Dublin III-verordening²⁰.

Het Hof stelt in de tweede plaats vast dat artikel 33, lid 2, onder a), van de procedurerichtlijn niet naar analogie kan worden toegepast op het door een minderjarige in een lidstaat ingediend verzoek om internationale bescherming, wanneer niet dit kind zelf maar zijn ouders in een andere lidstaat internationale bescherming genieten. Het brengt in dit verband in herinnering dat in die richtlijn een uitputtende opsomming wordt gegeven van de situaties waarin de lidstaten een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen. Voorts heeft de bepaling waarin die gronden voor niet-ontvankelijkheid worden genoemd, een afwijkend karakter ten aanzien van de verplichting van de lidstaten om alle verzoeken om internationale bescherming ten gronde te onderzoeken. Uit het uitputtende en afwijkende karakter van artikel 33, lid 2, onder a), van de procedurerichtlijn volgt dat deze bepaling strikt moet worden uitgelegd en dus niet kan worden toegepast op een situatie die niet overeenstemt met de bewoordingen ervan. De personele werkingssfeer van deze bepaling kan zich dus niet uitstrekken tot een aanvrager van internationale bescherming die zelf niet een dergelijke bescherming geniet.

1.2.2. Afhankelijkheidsverhouding

Arrest van 6 november 2012 (Grote kamer), K (C-245/11, [EU:C:2012:685](#))

„Verordening (EG) nr. 343/2003 – Bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend – Humanitaire clausule – Artikel 15 van deze verordening – Persoon aan wie in een lidstaat asiel is verleend, die aan een ernstige ziekte lijdt en daarom afhankelijk is van de hulp van de asielzoeker – Artikel 15, lid 2, van verordening – Verplichting van deze volgens de criteria van hoofdstuk III van deze verordening niet verantwoordelijke lidstaat tot behandeling van het door deze asielzoeker ingediende asielverzoek – Voorwaarden”

K is vanuit een derde land illegaal Polen binnengekomen en heeft er in maart 2008 een eerste asielverzoek ingediend. Vervolgens heeft zij het Poolse grondgebied verlaten en is zij illegaal Oostenrijk binnengekomen, waar zij zich heeft gevoegd bij een van haar meerderjarige zonen die er reeds de vluchtelingenstatus had met zijn echtgenote en

²⁰ Wanneer op basis van de in de Dublin III-verordening vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, is overeenkomstig die bepaling de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

hun drie minderjarige kinderen. In april 2008 heeft K in Oostenrijk een tweede asielverzoek ingediend. De schoondochter van K bevond zich ten aanzien van K in een afhankelijkheidssituatie wegens een pasgeboren kind en wegens de ernstige ziekte en de zware handicap waaraan zij leed ten gevolge van een ernstige traumatische gebeurtenis die in een derde land had plaatsgevonden.

Daar de Oostenrijkse autoriteiten van mening waren dat Polen verantwoordelijk was voor de behandeling van het door K ingediende asielverzoek, hebben zij deze lidstaat verzocht om K terug te nemen en dus het door haar in Oostenrijk ingediende asielverzoek afgewezen.

De verwijzende rechter stelt het Hof de vraag of in een situatie als die welke aan hem is voorgelegd, de humanitaire clausule van artikel 15 van de Dublin II-verordening moet worden toegepast, met als gevolg dat Oostenrijk bevoegd zou zijn om op dat asielverzoek te beslissen.

Het Hof oordeelt dat artikel 15, lid 2, van de Dublin II-verordening aldus moet worden uitgelegd dat in omstandigheden waarin een persoon aan wie in een lidstaat asiel is verleend, wegens met name een ernstige ziekte afhankelijk is van een familielid dat asiel heeft aangevraagd, maar wiens asielverzoek overeenkomstig de criteria van hoofdstuk III wordt behandeld in een andere lidstaat, de lidstaat waar die personen zich bevinden verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het asielverzoek. Volgens het Hof staat het aan die lidstaat om de uit die verantwoordelijkheid voortvloeiende verplichtingen op zich te nemen en om de lidstaat die voorheen verantwoordelijk was, daarvan in kennis te stellen, ook wanneer laatstgenoemde lidstaat niet overeenkomstig lid 1, tweede zin, van hetzelfde artikel een verzoek in die zin heeft gedaan. Artikel 15, lid 2, van de Dublin II-verordening is namelijk van toepassing in een afhankelijkheidssituatie waarin niet de asielzoeker zelf afhankelijk is van de hulp van het familielid dat zich bevindt in een andere lidstaat dan de volgens de criteria van hoofdstuk III van deze verordening verantwoordelijke lidstaat, maar het familielid dat zich in deze andere lidstaat bevindt, afhankelijk is van de hulp van de asielzoeker. Die bepaling is ook van toepassing wanneer aan de erin vermelde humanitaire gronden wordt voldaan door een afhankelijke persoon in de zin van die bepaling, die geen gezinslid is in de zin van artikel 2, onder i), van de Dublin II-verordening maar wel familiebanden heeft met de asielzoeker, die in staat is hem daadwerkelijk de nodige hulp te verlenen^{21, 22}.

²¹ Overeenkomstig artikel 11, lid 4, van verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 222, blz. 3).

²² Opgemerkt moet worden dat de wetgever in de Dublin III-verordening de in het arrest van 6 november 2012 (Grote kamer), K (C-245/11, EU:C:2012:685), ontwikkelde rechtspraak niet heeft gecodificeerd en de verplichtingen van de lidstaten op dit gebied heeft beperkt. Artikel 16 van deze verordening bepaalt dat wanneer een verzoeker afhankelijk is van de hulp van zijn kind, broer of zus of van de ouder dat of die wettig verblijft in een van de lidstaten, of het kind, de broer of zus, of de ouder van de verzoeker dat of die wettig verblijft in een van de lidstaten afhankelijk is van de hulp van de verzoeker, de lidstaten er normaliter voor zorgen dat de verzoeker kan blijven bij of wordt verenigd met dat kind, die broer of zus, of die ouder.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

1.3. Binnenkomst op het grondgebied

Arresten van 26 juli 2017 (Grote kamer), Jafari (C-646/16, [EU:C:2017:586](#)), en 26 juli 2017 (Grote kamer), A. S. (C-490/16, [EU:C:2017:585](#))²³

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een derdelander bij een van de lidstaten wordt ingediend – Aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensen – Organisatie van de grensoverschrijding door de autoriteiten van een lidstaat met het oog op doorreis naar een andere lidstaat – Binnenkomst die bij afwijking om humanitaire redenen wordt toegestaan – Artikel 2, onder m) – Begrip ‚visum‘ – Artikel 12 – Afgifte van een visum – Artikel 13 – Illegale overschrijding van een buitengrens”

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een derdelander bij een van de lidstaten wordt ingediend – Aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensen – Organisatie van de grensoverschrijding door de autoriteiten van een lidstaat met het oog op doorreis naar een andere lidstaat – Binnenkomst die bij afwijking om humanitaire redenen wordt toegestaan – Artikel 13 – Illegale overschrijding van een buitengrens – Termijn van twaalf maanden vanaf de grensoverschrijding – Artikel 27 – Rechtsmiddelen – Omvang van het rechterlijke toezicht – Artikel 29 – Termijn van zes maanden om de overdracht uit te voeren – Berekening van de termijnen – Aanwenden van een rechtsmiddel – Opschortende werking”

In 2016 hebben een Syrische staatsburger ([arrest A.S., C-490/16](#)) en leden van twee Afghaanse gezinnen ([arrest Jafari, C-646/16](#)) de grens tussen Kroatië en Servië overschreden zonder in het bezit te zijn van het daarvoor benodigde visum. De Kroatische autoriteiten hebben het vervoer van die personen tot aan de Kroatisch-Sloveense grens georganiseerd om hen te helpen naar andere lidstaten te gaan en daar een verzoek om internationale bescherming in te dienen.

De Syrische staatsburger heeft vervolgens een dergelijk verzoek ingediend in Slovenië, terwijl de leden van de Afghaanse gezinnen hetzelfde hebben gedaan in Oostenrijk. Zowel Slovenië als Oostenrijk heeft zich echter op het standpunt gesteld dat aangezien de betrokkenen illegaal Kroatië waren binnengekomen, hun verzoeken om internationale bescherming volgens de Dublin III-verordening moesten worden behandeld door de autoriteiten van laatstgenoemde lidstaat.

²³ Dit arrest wordt ook besproken in deel III.2.1. („Niet-inachtneming van de technische bepalingen”).

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

De betrokken personen zijn in rechte opgekomen tegen de respectieve besluiten van de Sloveense en de Oostenrijkse autoriteiten. Zij hebben aangevoerd dat hun binnenkomst in Kroatië niet als illegaal kon worden beschouwd en dat hun verzoeken om internationale bescherming overeenkomstig de Dublin III-verordening dus moesten worden behandeld door respectievelijk de Sloveense en de Oostenrijkse autoriteiten.

In deze context stellen de verwijzende rechters het Hof de vraag of de binnenkomst van de betrokken personen als legaal dan wel als illegaal in de zin van de Dublin III-verordening moet worden beschouwd. De Oostenrijkse rechter wenst bovendien van het Hof te vernemen of de houding van de Kroatische autoriteiten moet worden gelijkgesteld met de afgifte van een visum door deze lidstaat.

Het Hof stelt om te beginnen vast dat een visum in de zin van de Dublin III-verordening een „machtiging of beslissing van een lidstaat” is die is „vereist met het oog op een doorreis of de binnenkomst” op het grondgebied van die lidstaat of van meerdere lidstaten. Hieruit volgt dat het begrip visum verwijst naar een door een nationale instantie formeel vastgestelde handeling en niet naar een louter dulden, en tevens dat het visum niet kan worden verwisseld met de toelating tot het grondgebied van een lidstaat, aangezien het visum juist wordt vereist voor het verlenen van deze toelating. Het Hof merkt dan ook op dat de toelating van een derdelander tot het grondgebied van een lidstaat niet kan worden aangemerkt als „visum”, ook al vindt die toelating haar verklaring in buitengewone omstandigheden die worden gekenmerkt door een massale toestroom van ontheemden naar de Unie. Het Hof oordeelt voorts dat de overschrijding van een grens in strijd met de voorwaarden die in de betrokken lidstaat door de toepasselijke regelgeving worden gesteld, noodzakelijkerwijs moet worden beschouwd als „illegaal” in de zin van de Dublin III-verordening.

Met betrekking tot de mogelijkheid die de Schengengrenscod²⁴ de lidstaten biedt om derdelanders die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang, toch toestemming te verlenen om hun grondgebied binnen te komen om humanitaire redenen, brengt het Hof in herinnering dat een dergelijke toestemming slechts geldig is voor het grondgebied van de betrokken lidstaat, en niet voor het grondgebied van de andere lidstaten.

Het Hof wijst er bovendien op dat indien werd aanvaard dat de binnenkomst van een derdelander die door een lidstaat wordt toegestaan om humanitaire redenen in afwijking van de voorwaarden voor binnenkomst die in beginsel worden opgelegd aan een dergelijke onderdaan, geen illegale overschrijding van de grens van die lidstaat vormt, dit zou impliceren dat die lidstaat niet verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming dat door die persoon in een andere lidstaat is ingediend. Een dergelijke conclusie zou echter onverenigbaar zijn met de

²⁴ Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (PB 2006, L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1).

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Dublin III-verordening, die aan de lidstaat die aan de oorsprong ligt van de binnenkomst van een dergelijke persoon op het grondgebied van de Unie, de verantwoordelijkheid toekent om het door die persoon ingediende verzoek om internationale bescherming te behandelen. Een lidstaat die om humanitaire redenen heeft besloten de binnenkomst op zijn grondgebied toe te staan aan een derdelander die niet beschikt over een visum noch een vrijstelling van de visumplicht geniet, kan dan ook niet van die verantwoordelijkheid worden vrijgesteld.

In deze omstandigheden oordeelt het Hof dat het begrip „illegale grensoverschrijding” ook de situatie bestrijkt waarin een lidstaat derdelanders tot zijn grondgebied toelaat om humanitaire redenen en in afwijking van de voorwaarden voor binnenkomst die in beginsel aan derdelanders worden opgelegd.

Voorts stelt het Hof onder verwijzing naar de instrumenten van de Dublin III-verordening, naar richtlijn 2001/55 en naar artikel 78, lid 3, VWEU vast dat de omstandigheid dat de grensoverschrijding heeft plaatsgevonden in verband met de aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensten, niet doorslaggevend is.

Ook benadrukt het Hof dat de overname van derdelanders kan worden vergemakkelijkt door de gebruikmaking door andere lidstaten, unilateraal of in onderling overleg, van de „soevereiniteitsclausule”, die hun de mogelijkheid om bij hen ingediende verzoeken om internationale bescherming te behandelen, zelfs wanneer zij op grond van de in de Dublin III-verordening bepaalde criteria niet verantwoordelijk zijn voor die behandeling.

Het Hof brengt tot slot in herinnering dat de overdracht van een aanvrager van internationale bescherming naar de verantwoordelijke lidstaat niet moet worden uitgevoerd wanneer, na de aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensden, die overdracht een reëel risico inhoudt dat de betrokkene wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen.

2. Afwijkingen van de criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat

2.1. Risico van schending van artikel 4 van het Handvest

Het risico van schending van artikel 4 van het Handvest, waarin staat dat „[n]iemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen”, kan van invloed zijn op de vraag welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Al naargelang het geval kan er sprake zijn van een risico

- tijdens de asielprocedure, wegens structurele tekortkomingen in deze procedure en in de opvangvoorzieningen voor personen die om internationale bescherming verzoeken in de lidstaat waaraan de verzoeker zou moeten worden overgedragen;
- tijdens de overdracht aan de lidstaat die is aangewezen als de verantwoordelijke lidstaat, wegens de toestand waarin de verzoeker verkeert;

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

- na afloop van de asielprocedure, wegens de levensomstandigheden van personen die internationale bescherming genieten in de lidstaat waaraan de verzoeker zou moeten worden overgedragen.

Arrest van 21 december 2011 (Grote kamer), N. S. e. a. (C-411/10 en C-493/10, [EU:C:2011:865](#))

„Unierecht – Beginselen – Grondrechten – Uitvoering van het Unierecht – Verbod van onmenselijke of vernederende behandelingen – Gemeenschappelijk Europees asielstelsel – Verordening (EG) nr. 343/2003 – Begrip ‚veilige landen‘ – Overdracht van een asielzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat – Verplichting – Weerlegbaar vermoeden dat die lidstaat de grondrechten eerbiedigt”

De zaken die aanleiding hebben gegeven tot dit arrest, betroffen verschillende asielzoekers die naar het Verenigd Koninkrijk of Ierland waren gegaan na de Europese Unie via Griekenland te zijn binnengekomen, en die weigerden aan dit land te worden overgedragen. Zij verzetten zich tegen hun terugkeer naar Griekenland en voerden daartoe aan dat de asielprocedures in deze staat ernstig tekortschoten, dat daar zelden asiel werd verleend, dat de mogelijkheden om beroep in rechte in te stellen er ontoereikend en zeer moeilijk toegankelijk waren, en dat de opvangvoorzieningen voor asielzoekers er ongeschikt waren.

In deze context legden de verwijzende rechters het Hof de vraag voor of – gelet op de overbelasting van het Griekse asielstelsel en op de gevolgen daarvan voor de behandeling van asielzoekers en de door hen ingediende verzoeken – de autoriteiten van een lidstaat die asielzoekers moesten overdragen aan Griekenland, vooraf moesten nagaan of de grondrechten in deze staat daadwerkelijk werden geëerbiedigd. De verwijzende rechters vroegen het Hof ook of die autoriteiten, indien de grondrechten in Griekenland niet werden geëerbiedigd, de verantwoordelijkheid op zich moesten nemen om het asielverzoek zelf te behandelen.

Het Hof heeft in de eerste plaats in herinnering gebracht dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is opgezet in een context waarin mag worden aangenomen dat alle staten die aan dit stelsel deelnemen, de grondrechten eerbiedigen, en dat er in dit opzicht wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten kan bestaan. Uitgaande van dit beginsel heeft het Hof onderzocht of de nationale autoriteiten die de asielzoeker moeten overdragen aan de lidstaat die op grond van de Dublin II-verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, vooraf moeten nagaan of in deze staat de grondrechten van de asielzoeker worden geëerbiedigd. Het Hof heeft in dit verband opgemerkt dat de geringste schending van de regelgeving op het gebied van asiel weliswaar niet volstaat om de overdracht van een asielzoeker aan de normaal gesproken verantwoordelijke lidstaat te verhinderen, maar dat het Unierecht in de weg staat aan de toepassing van een onweerlegbaar vermoeden dat de als verantwoordelijk aangewezen lidstaat de grondrechten van de Unie eerbiedigt. De lidstaten, daaronder begrepen de nationale rechterlijke instanties, mogen een asielzoeker namelijk niet aan de als verantwoordelijk aangewezen lidstaat overdragen wanneer zij niet onwetend

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

kunnen zijn van het feit dat de structurele tekortkomingen in de asielprocedure en in de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest.

Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat, onder voorbehoud van de mogelijkheid om het verzoek zelf te behandelen, de lidstaat die de verzoeker niet kan overdragen aan de staat die volgens de verordening verantwoordelijk is, de overige criteria van de verordening dient te onderzoeken teneinde na te gaan of aan de hand van een van de verdere criteria kan worden vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Daarbij moet die lidstaat erop toezien dat hij een situatie waarin de grondrechten van de asielzoeker worden geschonden, niet erger maakt door de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat onredelijk lang te laten duren. Zo nodig dient hij het verzoek zelf te behandelen.

Het is van belang erop te wijzen dat het Hof in dit arrest voor het eerst heeft geoordeeld dat het feit dat een asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen wegens structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de verantwoordelijke lidstaat, de lidstaten verplicht om af te wijken van de in de Dublin II-verordening vastgestelde criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat. Dit in de rechtspraak ontwikkelde beginsel is vervolgens in de Dublin III-verordening gecodificeerd (artikel 3, lid 2, tweede alinea ²⁵).

Arrest van 14 november 2013 (Grote kamer), Puid (C-4/11, [EU:C:2013:740](#))

„Asiel – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 4 – Verordening (EG) nr. 343/2003 – Artikel 3, leden 1 en 2 – Bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten is ingediend – Artikelen 6 tot en met 12 – Criteria voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat – Artikel 13 – Restclausule”

Kaves Puid, Iraans staatsburger, is via Griekenland illegaal in Duitsland aangekomen. Zijn in Duitsland ingediende asielverzoek is niet-ontvankelijk verklaard op grond van de overweging dat volgens de Dublin II-verordening Griekenland de lidstaat was die bevoegd was om dat verzoek te behandelen. Vóór zijn uitzetting naar Griekenland heeft Puid echter beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beslissing waarbij zijn asielverzoek niet-ontvankelijk werd verklaard en zijn overdracht aan Griekenland werd gelast. Dat beroep is in eerste aanleg toegewezen op grond van de overweging dat, gelet

²⁵ „Indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het [Handvest], blijft de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast de criteria van hoofdstuk III onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen.”

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

op de wijze waarop asielzoekers in Griekenland werden opgevangen en hun asielverzoeken er werden behandeld, Duitsland verplicht was om het verzoek te behandelen.

In deze context heeft de verwijzende rechter, bij wie hoger beroep was ingesteld tegen de beslissing van de rechter in eerste aanleg, het Hof met name gevraagd of een asielzoeker op grond van de Dublin II-verordening van een lidstaat kon verlangen zijn verzoek te behandelen ingeval deze staat hem niet kon overdragen aan de aanvankelijk als bevoegd aangewezen lidstaat wegens het risico dat zijn grondrechten zouden worden geschonden.

Het Hof heeft om te beginnen in herinnering gebracht dat een lidstaat een asielzoeker niet mag overdragen aan de lidstaat die aanvankelijk als verantwoordelijk is aangewezen, wanneer de structurele tekortkomingen in de asielprocedure en in de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen. Het Hof heeft in dit verband opgemerkt dat een lidstaat in een dergelijke situatie weliswaar kan besluiten het verzoek zelf te behandelen, maar daartoe in beginsel niet verplicht is. In dat geval moet hij de in de verordening vastgestelde criteria verder blijven onderzoeken om na te gaan of een andere lidstaat verantwoordelijk is om het verzoek te behandelen. Als dat niet zo is, is de lidstaat waar het verzoek het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

Het Hof heeft tot slot benadrukt dat de lidstaat waar de asielzoeker zich bevindt, erop moet toezien dat hij een situatie waarin de grondrechten van de asielzoeker worden geschonden, niet erger maakt door de procedure om de verantwoordelijke lidstaat te bepalen, onredelijk lang te laten duren. Indien nodig, dient hij het verzoek dus zelf te behandelen.

Arrest van 16 februari 2017 (Vijfde kamer), C. K. e. a. (C-578/16 PPU, [EU:C:2017:127](#))²⁶

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenzen, asiel en immigratie – Dublinsysteem – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Onmenselijke of vernederende behandelingen – Overdracht van een ernstig zieke asielzoeker aan de lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van zijn verzoek – Geen ernstige gronden om het bestaan van bewezen systeemfouten in die lidstaat aan te nemen – Verplichtingen van de lidstaat die moet overdragen”

Een Syrische en een Egyptische staatsburger zijn het grondgebied van de Unie binnengekomen op basis van een door Kroatië afgegeven visum, waarna zij een asielverzoek hebben ingediend in Slovenië. De Sloveense autoriteiten hebben

²⁶ Dit arrest wordt ook besproken in deel 1.2.2. („Discretionaire bepaling van de verantwoordelijke lidstaat”).

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

vervolgens een verzoek tot overname van die personen gericht aan de Kroatische autoriteiten, aangezien Kroatië op grond van artikel 12, lid 2, van de Dublin III-verordening verantwoordelijk was voor de behandeling van hun verzoeken om internationale bescherming. Kroatië heeft ingestemd met dat verzoek. Aangezien de Syrische staatsburger zwanger was, moest de overdracht van de betrokkenen echter worden uitgesteld tot de geboorte van het kind. De betrokkenen hebben zich later tegen hun overdracht aan Kroatië verzet door aan te voeren dat die overdracht een ongunstige weerslag zou hebben op de gezondheidstoestand van de Syrische staatsburger (die een risicozwangerschap had gehad en sinds de bevalling met psychische problemen kampte), waardoor ook het welzijn van haar pasgeborene in het gedrang zou kunnen komen. Ook hebben zij gesteld in Kroatië het slachtoffer te zijn geweest van racistische uitlatingen en racistisch geweld.

In deze context stelt de verwijzende rechter het Hof de vraag of de overdracht van een asielzoeker met een ernstige mentale of lichamelijke aandoening in omstandigheden waarin die overdracht een reëel en bewezen risico zou inhouden op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van de gezondheidstoestand van de betrokkene, een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest vormt, en zo ja, of de betrokken lidstaat dan verplicht is de „discretionaire bepaling” van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening toe te passen en het betrokken asielverzoek zelf te behandelen.

Het Hof oordeelt in het verlengde van zijn [arrest van 21 december 2011, N. S. e. a. \(C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865\)](#), dat zelfs indien niet ernstig hoeft te worden gevreesd voor structurele tekortkomingen in de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, een asielzoeker slechts kan worden overgedragen in omstandigheden waarin het uitgesloten is dat die overdracht een reëel en bewezen risico inhoudt dat hij wordt onderworpen aan door artikel 4 van het Handvest verboden onmenselijke of vernederende behandelingen. Het Hof voegt daaraan toe dat de overdracht van een asielzoeker met een ernstige mentale of lichamelijke aandoening in omstandigheden waarin die overdracht een reëel en bewezen risico zou inhouden op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van de gezondheidstoestand van de betrokkene, een dergelijke behandeling zou vormen. Volgens het Hof dienen de autoriteiten van de lidstaat die moet overdragen en, in voorkomend geval, de rechterlijke instanties van die lidstaat dan ook iedere ernstige twijfel over de weerslag van de overdracht op de gezondheidstoestand van de betrokkene weg te nemen door de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen opdat de overdracht kan plaatsvinden in omstandigheden waarin die gezondheidstoestand passend en voldoende kan worden beschermd. In gevallen waarin die voorzorgsmaatregelen, gelet op de bijzondere ernst van de aandoening van de betrokken asielzoeker, niet zouden volstaan om te verzekeren dat zijn overdracht geen reëel risico op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van zijn gezondheidstoestand zal inhouden, moeten de autoriteiten van de betrokken lidstaat de uitvoering van de overdracht van de asielzoeker opschorten zolang deze door zijn toestand niet in staat is een dergelijke overdracht te ondergaan.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Voorts kan de lidstaat, wanneer hij merkt dat de gezondheidstoestand van de betrokken asielzoeker op korte termijn niet zal verbeteren of dat opschorting van de procedure gedurende lange tijd diens toestand achteruit zou kunnen doen gaan, ervoor kiezen om het asielverzoek zelf te behandelen door gebruik te maken van de „discretionaire bepaling”, zonder dat hij daartoe echter verplicht is. Hoe dan ook komt volgens het Hof in het geval dat de gezondheidstoestand van de betrokken asielzoeker de verzoekende lidstaat zou verhinderen om de asielzoeker vóór het verstrijken van de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalde termijn van zes maanden over te dragen, de verplichting van de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen te vervallen, zodat de verantwoordelijkheid dan overgaat op de eerste lidstaat.

Arrest van 19 maart 2019 (Grote kamer), Jawo (C-163/17, [EU:C:2019:218](#))²⁷

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Dublin-systeem – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Overdracht van de asielzoeker aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming – Begrip ‚onderduiken’ – Bepalingen inzake verlenging van de overdrachtstermijn – Artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandeling na afloop van de asielprocedure – Levensomstandigheden in die lidstaat van personen die internationale bescherming genieten”

Een Gambiaans staatsburger, die de Europese Unie is binnengekomen via Italië, heeft daar een asielverzoek ingediend alvorens verder te reizen naar Duitsland, waar hij opnieuw asiel heeft aangevraagd. Na de Italiaanse autoriteiten te hebben verzocht de betrokkene terug te nemen, hebben de Duitse autoriteiten zijn asielverzoek afgewezen en zijn verwijdering naar Italië gelast. Een eerste overdrachtspoging is mislukt omdat de verzoeker niet werd aangetroffen in het woonverblijf dat hem was toegewezen. De Duitse autoriteiten, die dachten dat hij was ondergedoken, hebben aan de Italiaanse autoriteiten meegedeeld dat hij niet kon worden overgedragen en dat de overdrachtstermijn overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening was verlengd. Volgens deze bepaling moet de overdracht plaatsvinden binnen een termijn van zes maanden, maar kan deze termijn worden verlengd tot maximaal achttien maanden indien de verzoeker is ondergedoken. De betrokkene heeft later verklaard dat hij een vriend had bezocht en dat hij niet wist dat hij zijn afwezigheid moest melden. Ook heeft hij beroep ingesteld tegen het besluit om hem over te dragen. Nadat dat beroep was verworpen, heeft hij hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. In het kader van dat hoger beroep heeft hij betoogd dat hij niet was ondergedoken en dat de Duitse autoriteiten de termijn voor zijn overdracht aan Italië dus niet hadden mogen verlengen. Ook heeft hij aangevoerd dat er in Italië sprake was van structurele tekortkomingen op het gebied van asiel die aan zijn overdracht aan deze staat in de weg stonden.

²⁷ Dit arrest wordt ook besproken in deel II.3. („Overdrachtstermijn”).

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

De verwijzende rechter stelt het Hof onder meer de vraag of een dergelijke overdracht rechtmatig is wanneer het risico bestaat dat de betrokkene na afloop van de asielprocedure wordt onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling wegens de levensomstandigheden van personen die internationale bescherming genieten in de lidstaat die normaliter verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek.

Het Hof oordeelt dat hoewel artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening slechts ziet op de situatie die aan de orde was in het [arrest van 21 december 2011, N. S. e. a. \(C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865\)](#), waarin dat risico voortvloeide uit structurele tekortkomingen in de asielprocedure, een overdracht is uitgesloten wanneer er ernstige, op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokkene een dergelijk risico zal lopen, of dat nu is op het moment zelf van de overdracht, tijdens de asielprocedure dan wel na afloop daarvan. Het Hof verklaart dat de nationale rechterlijke instantie waarbij tegen een overdrachtsbesluit wordt opgekomen, op basis van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens en afgemeten aan het beschermingscriterium van de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten dient te beoordelen of er sprake is van de gestelde tekortkomingen.

Het Hof preciseert voorts dat die tekortkomingen een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid moeten bereiken. Als het gaat om de levensomstandigheden van personen die internationale bescherming genieten, is deze drempel bereikt wanneer de onverschilligheid van de autoriteiten van een lidstaat tot gevolg zou hebben dat een persoon buiten zijn wil en eigen keuzes om terecht komt in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften en die negatieve gevolgen heeft voor zijn fysieke of mentale gezondheid of voor zijn menselijke waardigheid.

De omstandigheid dat de vormen van familiale solidariteit waarop onderdanen van de betrokken lidstaat een beroep kunnen doen om het hoofd te bieden aan tekortkomingen van het sociale stelsel van die lidstaat, meestal niet voorhanden zijn voor personen die in die lidstaat internationale bescherming genieten, volstaat daarentegen niet ter rechtvaardiging van de conclusie dat de verzoeker bij overdracht aan die lidstaat geconfronteerd zou worden met een dergelijke situatie. Het bestaan van tekortkomingen bij de uitvoering van integratieprogramma's volstaat daartoe evenmin. Hoe dan ook kan op basis van het enkele feit dat de sociale bescherming en/of de levensomstandigheden beter zijn in de verzoekende lidstaat dan in de lidstaat die normaliter verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, niet worden geconcludeerd dat er een risico bestaat op een onmenselijke of vernederende behandeling in die laatste lidstaat.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Arrest van 29 februari 2024 (Vierde kamer), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wederzijds vertrouwen in geval van overdracht) (C-392/22, [EU:C:2024:195](#))

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid – Verzoek om internationale bescherming – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 4 – Gevaar van onmenselijke of vernederende behandeling – Criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Artikel 3, lid 2 – Omvang van de verplichtingen van de lidstaat die heeft verzocht om terugname van de verzoeker door de verantwoordelijke lidstaat en de verzoeker aan laatstgenoemde lidstaat wil overdragen – Beginsel van wederzijds vertrouwen – Middelen en bewijsstandaard inzake het reële gevaar van onmenselijke of vernederende behandeling wegens systeemfouten – Praktijk van pushbacks naar een derde land en bewaring aan grensposten”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats' s-Hertogenbosch (Nederland) heeft het Hof zich uitgesproken over de omvang van de verplichtingen van de lidstaat die verzoekt om terugname van de aanvrager van internationale bescherming door de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek, in de situatie waarin er sprake is van pushbacks en bewaring aan grensposten door laatstgenoemde staat.

Op 9 november 2021 heeft X, Syrisch staatsburger, een verzoek om internationale bescherming ingediend in Polen. Vervolgens is hij op 21 november 2021 Nederland binnengekomen, waar hij de volgende dag een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Op 1 februari 2022 heeft Polen ingestemd met het verzoek van Nederland om X overeenkomstig de bepalingen van de Dublin-III verordening terug te nemen. Daarop heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) bij besluit van 20 april 2022 het door X in Nederland ingediende verzoek om internationale bescherming niet in behandeling genomen op grond van de overweging dat Polen voor de behandeling van dat verzoek verantwoordelijk was, en de argumenten van X tegen zijn overdracht afgewezen.

X heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, teneinde een verbod op zijn overdracht aan Polen te verkrijgen. Hij heeft daarbij met name betoogd dat de Poolse autoriteiten zijn grondrechten hebben geschonden. Volgens zijn verklaringen is hij na zijn binnenkomst op het Poolse grondgebied driemaal het voorwerp geweest van een pushback naar Belarus. Verder stelt X dat hij ongeveer een week bij het centrum van de grenswacht gedetineerd is geweest en daar heel slecht is behandeld, met name omdat er te weinig eten en geen enkele medische controle was. Hij heeft aangegeven te vrezen dat zijn grondrechten opnieuw worden geschonden indien hij aan Polen wordt overgedragen.

De verwijzende rechter oordeelt dat uit objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte informatie blijkt dat Polen reeds meerdere jaren systematisch de grondrechten van derdelanders schendt door zich schuldig te maken aan pushbacks,

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

regelmatig met gebruik van geweld, en door derdelanders die Polen niet rechtmatig inreizen systematisch en onder als „erbarmelijk” aangemerkte omstandigheden te detineren.

In deze omstandigheden stelt de verwijzende rechter het Hof in wezen de vraag of het feit dat de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van een derdelander, overgaat tot pushbacks en bewaring aan zijn grensposten, eraan in de weg staat dat deze derdelander aan die lidstaat wordt overgedragen. Hij verzoekt het Hof tevens om aanwijzingen voor de beoordeling van het risico dat die derdelander aan onmenselijke of vernederende behandelingen wordt onderworpen.

Het Hof bevestigt om te beginnen dat praktijken van pushbacks en bewaring aan grensposten zoals die welke in casu door de verwijzende rechter zijn geconstateerd, onverenigbaar zijn met het Unierecht en ernstige tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers vormen. Ten eerste zijn pushbacks immers in strijd met artikel 6 van richtlijn 2013/32, dat een van de grondslagen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel vormt. Ten tweede kunnen zij ook in strijd zijn met het beginsel van non-refoulement, dat als grondrecht wordt gewaarborgd door artikel 18 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 33 van het Verdrag van Genève²⁸, en door artikel 19, lid 2, van het Handvest. Wat bewaring aan de grensposten betreft, wordt in overweging 15 van richtlijn 2013/33 evenals in overweging 20 van de Dublin III-verordening herinnerd aan het beginsel dat niemand in bewaring mag worden gehouden om de enkele reden dat hij internationale bescherming zoekt. Het feit dat de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van een derdelander, overgaat tot pushbacks en bewaring aan zijn grensposten, staat echter op zich niet in de weg aan de overdracht van die derdelander aan die lidstaat. Om die overdracht uit te sluiten, moeten de vastgestelde tekortkomingen immers voldoen aan de twee cumulatieve voorwaarden van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening. Volgens deze bepaling maken alleen „systeemfouten” die „resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het [Handvest]”, een dergelijke overdracht onmogelijk. Hieruit volgt dat de vastgestelde tekortkomingen in het algemeen betrekking moeten hebben op de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor personen die om internationale bescherming verzoeken of, op zijn minst, op bepaalde groepen van personen die om internationale bescherming verzoeken in hun geheel. Bovendien moeten er ernstige, op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokken derdelander bij of na de overdracht een reëel risico zou lopen om aan bovengenoemde praktijken te worden onderworpen en dat hij door deze praktijken zou kunnen terechtkomen in een toestand van zeer verregaande materiële ontberingen die zo ernstig is dat deze kan

²⁸ Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, aangevuld bij het Protocol van New York van 31 januari 1967.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

worden gelijkgesteld met een door artikel 4 van het Handvest verboden onmenselijke of vernederende behandeling.

Wat betreft de bewijsstandaard en -regeling op grond waarvan artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening kan worden toegepast, moet, bij gebreke van specifieke preciseringen in die bepaling, worden verwezen naar de algemene bepalingen en de opzet van deze verordening. Hieruit volgt ten eerste dat een lidstaat die een aanvrager van internationale bescherming wil overdragen aan de verantwoordelijke lidstaat, alvorens tot deze overdracht over te gaan, rekening moet houden met alle informatie die de betrokkene hem verstrekt, met name met betrekking tot het eventuele bestaan van een reëel risico om bij of na die overdracht te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest. Ten tweede moet de lidstaat die heeft verzocht om terugname van een aanvrager van internationale bescherming, meewerken aan de vaststelling van de feiten door te beoordelen of dat risico reëel is, op basis van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens en afgemeten aan het beschermingscriterium van de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten. In voorkomend geval moet deze lidstaat hierbij op eigen initiatief rekening houden met relevante informatie waarvan hij niet onkundig kan zijn met betrekking tot mogelijke structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor personen die in de verantwoordelijke lidstaat om internationale bescherming verzoeken. Ten derde moet deze lidstaat van die overdracht afzien wanneer er ernstige, op feiten berustende gronden zijn om aan te nemen dat er in geval van overdracht een reëel risico bestaat op een behandeling die in strijd is met artikel 4 van het Handvest. In dat geval moet de lidstaat die is belast met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, de criteria van hoofdstuk III van de Dublin III-verordening blijven onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen. De lidstaat die de overdracht wenst uit te voeren, kan evenwel trachten van de verantwoordelijke lidstaat individuele garanties te verkrijgen die toereikend zijn om uit te sluiten dat er in geval van overdracht een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat, en mag, indien deze garanties worden verstrekt en zij geloofwaardig en toereikend lijken om elk reëel risico op een onmenselijke of vernederende behandeling uit te sluiten, tot overdracht overgaan.

2.2. Discretionaire bepaling van de betrokken lidstaat

Op grond van de discretionaire bepalingen van aanvankelijk artikel 3, lid 2 van de Dublin II-verordening en thans artikel 17 van de Dublin III-verordening kan elke lidstaat een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een derdelander behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordeningen neergelegde criteria niet verplicht.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Arrest van 30 mei 2013 (Vierde kamer), Halaf (C-528/11, [EU:C:2013:342](#))

„Asiel – Verordening (EG) nr. 343/2003 – Bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een door een derdelander bij een van de lidstaten ingediend asielverzoek – Artikel 3, lid 2 – Beoordelingsruimte van de lidstaten – Rol van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen – Verplichting voor de lidstaten om deze instantie te verzoeken haar zienswijze te geven – Geen”

Zuheyr Frayeh Halaf, Iraaks staatsburger, heeft een asielverzoek ingediend in Bulgarije, Aangezien uit een verificatie in het Eurodac-systeem is gebleken dat hij eerder in Griekenland al een asielverzoek had ingediend, heeft een Bulgaarse autoriteit de Griekse autoriteiten verzocht hem terug te nemen. Daar niet binnen de in de Dublin II-verordening vastgestelde termijn²⁹ op dit verzoek is geantwoord, heeft de Bulgaarse autoriteit aangenomen³⁰ dat Griekenland met de terugname van Halaf had ingestemd, en heeft zij toestemming gegeven voor zijn overdracht aan Griekenland. Halaf heeft bij de verwijzende rechter beroep tot nietigverklaring van dat besluit ingesteld, waarbij hij onder meer heeft aangevoerd dat de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen de Europese regeringen heeft opgeroepen asielzoekers niet langer terug te sturen naar Griekenland.

De verwijzende rechter vraagt zich af of artikel 3, lid 2, van de Dublin II-verordening in een dergelijke context kan worden toegepast indien rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat er in het geval van Halaf geen omstandigheden zijn die toepassing van de humanitaire clausule van artikel 15 van deze verordening rechtvaardigen.

Het Hof oordeelt om te beginnen dat een lidstaat die volgens de criteria van hoofdstuk III van de Dublin II-verordening niet verantwoordelijk is, op grond van artikel 3, lid 2, van deze verordening een asielverzoek kan behandelen, ook al zijn er geen omstandigheden die de toepassing van de humanitaire clausule van artikel 15 van dezelfde verordening rechtvaardigen. Hiervoor is niet vereist dat de krachtens deze criteria verantwoordelijke lidstaat niet heeft geantwoord op een verzoek tot terugname van de betrokken asielzoeker. Het Hof preciseert voorts dat de lidstaat waarin de asielzoeker zich bevindt, in de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen niet hoeft te verzoeken zijn zienswijze te geven wanneer uit documenten van deze instantie blijkt dat de volgens de criteria van hoofdstuk III van verordening nr. 343/2003 verantwoordelijke lidstaat de Unierechtelijke asielvoorschriften schendt.

²⁹ Artikel 20, lid 1, onder b), tweede zin, van de Dublin II-verordening.

³⁰ Op grond van artikel 20, lid 1, onder c), van die verordening.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

*Arrest van 16 februari 2017 (Vijfde kamer), C. K. e. a. (C-578/16 PPU, [EU:C:2017:127](#))*³¹

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenzen, asiel en immigratie – Dublinsysteem – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Onmenselijke of vernederende behandelingen – Overdracht van een ernstig zieke asielzoeker aan de lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van zijn verzoek – Geen ernstige gronden om het bestaan van bewezen systeemfouten in die lidstaat aan te nemen – Verplichtingen van de lidstaat die moet overdragen”

Een Syrische en een Egyptische staatsburger zijn het grondgebied van de Unie binnengekomen op basis van een door Kroatië afgegeven visum, waarna zij een asielverzoek hebben ingediend in Slovenië. De Sloveense autoriteiten hebben vervolgens een verzoek tot overname van die personen gericht aan de Kroatische autoriteiten, aangezien Kroatië op grond van artikel 12, lid 2, van de Dublin III-verordening verantwoordelijk was voor de behandeling van hun verzoeken om internationale bescherming. Kroatië heeft ingestemd met dat verzoek. Aangezien de Syrische staatsburger zwanger was, moest de overdracht van de betrokkenen echter worden uitgesteld tot de geboorte van het kind. De betrokkenen hebben zich later tegen hun overdracht aan Kroatië verzet door aan te voeren dat die overdracht een ongunstige weerslag zou hebben op de gezondheidstoestand van de Syrische staatsburger (die een risicozwangerschap had gehad en sinds de bevalling met psychische problemen kampte), waardoor ook het welzijn van haar pasgeborene in het gedrang zou kunnen komen. Ook hebben zij gesteld in Kroatië het slachtoffer te zijn geweest van racistische uitlatingen en racistisch geweld.

In deze context stelt de verwijzende rechter het Hof de vraag of de overdracht van een asielzoeker met een ernstige mentale of lichamelijke aandoening in omstandigheden waarin die overdracht een reëel en bewezen risico zou inhouden op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van de gezondheidstoestand van de betrokkene, een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest vormt, en zo ja, of de betrokken lidstaat dan verplicht is de „discretionaire bepaling” van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening toe te passen en het betrokken asielverzoek zelf te behandelen.

Het Hof verklaart met betrekking tot de discretionaire bepaling om te beginnen dat de toepassing door een lidstaat van deze bepaling niet uitsluitend een zaak is van nationaal recht en uitlegging ervan door de constitutionele rechter van die lidstaat, maar de uitlegging van het Unierecht betreft in de zin van artikel 267 VWEU. Voorts oordeelt het Hof dat wanneer de lidstaat merkt dat de gezondheidstoestand van de betrokken asielzoeker op korte termijn niet zal verbeteren of dat opschorting van de procedure gedurende lange tijd de toestand van de betrokkene achteruit zou kunnen doen gaan,

³¹ Dit arrest wordt ook besproken in deel I.2.1. („Gevaar van schending van artikel 4 van het Handvest”) (in dit deel wordt alleen ingegaan op de problematiek van de discretionaire bepaling).

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

hij ervoor kan kiezen om het asielverzoek zelf te behandelen door gebruik te maken van de „discretionaire bepaling”. Artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening, gelezen in samenhang met artikel 4 van het Handvest, kan in een situatie zoals die in het hoofdgeding echter niet aldus worden uitgelegd dat het voor die lidstaat een verplichting inhoudt om er op deze manier gebruik van te maken. In het geval dat de gezondheidstoestand van de betrokken asielzoeker de verzoekende lidstaat zou verhinderen om de asielzoeker vóór het verstrijken van de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalde termijn van zes maanden over te dragen, komt volgens het Hof de verplichting van de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen te vervallen, zodat de verantwoordelijkheid dan overgaat op de eerste lidstaat.

Arrest van 23 januari 2019 (Eerste kamer), M. A. e. a. (C-661/17, [EU:C:2019:53](#))

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Discretionaire bepalingen – Beoordelingscriteria”

Op 10 januari 2017 heeft de International Protection Appeals Tribunal (IPAT, Ierland) een besluit van de Ierse commissaris voor de vluchtelingen bevestigd waarbij werd aanbevolen S.A. en M.A., alsmede hun kind A.Z., over te dragen aan het Verenigd Koninkrijk. De commissaris voor de vluchtelingen stelde zich op het standpunt dat het Verenigd Koninkrijk het land was dat op grond van de Dublin III-verordening verantwoordelijk was voor de behandeling van de door S.A. en M.A. ingediende asielverzoeken. De IPAT heeft gemeend niet bevoegd te zijn om gebruik te maken van de in die verordening opgenomen discretionaire bepaling op grond waarvan elke lidstaat kan besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat niet bevoegd.

De verwijzende rechter, bij wie beroep is ingesteld tegen de beslissing van de IPAT, is van oordeel dat voor de beslechting van het voor hem aanhangige geding in beginsel vooraf moet worden vastgesteld welke gevolgen het proces van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie kan hebben voor het Dublinsysteem. Hij legt dan ook verschillende vragen voor aan het Hof.

Het Hof brengt om te beginnen in herinnering dat de kennisgeving door een lidstaat van zijn voornemen zich uit de Unie terug te trekken overeenkomstig artikel 50 VEU, niet tot gevolg heeft dat de toepassing van het Unierecht in deze lidstaat wordt opgeschort, zodat het Unierecht ten volle van kracht blijft in deze lidstaat tot zijn daadwerkelijke terugtrekking uit de Unie.

Vervolgens merkt het Hof op dat uit de bewoordingen van de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening duidelijk naar voren komt dat deze

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

bepaling facultatief is en dat er geen bijzondere voorwaarden gelden om gebruik te kunnen maken van de bij deze bepaling toegekende bevoegdheid. Die bevoegdheid strekt ertoe elke lidstaat de mogelijkheid te bieden om zelfstandig – uit politieke, humanitaire of praktische overwegingen – te besluiten een verzoek om internationale bescherming te behandelen, ook al is hij volgens de criteria van de Dublin III-verordening niet de verantwoordelijke lidstaat. Deze constatering strookt met de doelstelling die met de betrokken bepaling wordt nagestreefd, te weten bescherming van de exclusieve bevoegdheden van de lidstaten bij de uitoefening van het recht om internationale bescherming te verlenen, en met de vaste rechtspraak van het Hof dat facultatieve bepalingen de lidstaten een ruime beoordelingsbevoegdheid toekennen. Het Hof oordeelt dat de omstandigheid dat een lidstaat, in casu het Verenigd Koninkrijk, die als verantwoordelijk in de zin van de Dublin III-verordening is aangewezen, kennis heeft gegeven van zijn voornemen zich overeenkomstig artikel 50 VEU uit de Unie terug te trekken, niet meebrengt dat de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, in casu Ierland, verplicht is om zelf het betrokken verzoek om internationale bescherming te behandelen op grond van de discretionaire bepaling.

Het Hof stelt ook vast dat een lidstaat die volgens de criteria van de Dublin III-verordening niet verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, krachtens de bepalingen van deze verordening niet verplicht is om rekening te houden met het belang van het kind en om dat verzoek zelf te behandelen op grond van de in de verordening opgenomen discretionaire bepaling. Voorts oordeelt het Hof dat de Dublin III-verordening niet de verplichting schept om te voorzien in een rechtsmiddel dat kan worden ingesteld tegen het besluit om geen gebruik te maken van de discretionaire bepaling, waarbij het erop wijst dat tegen dat besluit zal kunnen worden opgekomen in het kader van een rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit. Ten slotte stelt het Hof vast dat de Dublin III-verordening, behoudens bewijs van het tegendeel, het vermoeden schept dat het in het belang van het kind is om bij de behandeling van zijn situatie tot uitgangspunt te nemen dat deze onlosmakelijk verbonden is met die van zijn ouders.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

3. Ontbreken van een uitdrukkelijk besluit waarbij is vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is

Arrest van 4 oktober 2018 (Grote kamer), Fathi (C-56/17, [EU:C:2018:803](#))

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenzen, asiel en immigratie – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Artikel 3 – Bepaling 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 – Behandeling van een verzoek om internationale bescherming zonder dat uitdrukkelijk is beslist welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling – Richtlijn 2011/95/EU – Artikelen 9 en 10 – Vervolging op grond van godsdienst – Bewijs – Iraanse wettelijke regeling inzake apostasie – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 46, lid 3 – Daadwerkelijk rechtsmiddel”

In deze zaak heeft een Iraanse staatsburger van Koerdische afkomst bij het nationaal agentschap voor vluchtelingen in Bulgarije een verzoek om internationale bescherming ingediend dat was gebaseerd op de vervolging door de Iraanse autoriteiten waarvan hij stelde slachtoffer te zijn geweest op grond van godsdienst, en in het bijzonder wegens zijn bekering tot het christendom. De Bulgaarse bevoegde autoriteit heeft dat verzoek ten gronde behandeld zonder dat een uitdrukkelijk besluit was vastgesteld na afloop van de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat. Die autoriteit heeft het betrokken verzoek ongegrond verklaard omdat zij van mening was dat het relaas van de verzoeker opmerkelijke tegenstrijdigheden bevatte en dat noch was aangetoond dat er sprake was van vervolging of van een risico op vervolging in de toekomst, noch dat de verzoeker de doodstraf riskeerde.

In deze context stelt de verwijzende rechter het Hof de vraag of in een situatie als die in het hoofdgeding artikel 3, lid 1, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de autoriteiten van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming ten gronde behandelen in de zin van artikel 2, onder d), van deze verordening zonder dat die autoriteiten uitdrukkelijk hebben beslist dat die lidstaat volgens de in deze verordening genoemde criteria verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek.

Dienaangaande oordeelt het Hof om te beginnen dat artikel 3, lid 1, van de Dublin III-verordening zich niet ertegen verzet dat de autoriteiten van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming ten gronde behandelen in de zin van artikel 2, onder d), van deze verordening, zonder dat zij een uitdrukkelijk besluit hebben genomen waarbij is vastgesteld dat die lidstaat volgens de in deze verordening genoemde criteria verantwoordelijk is om het verzoek te behandelen. Het Hof stelt voorts vast dat artikel 46, lid 3, van de procedurerichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat in het kader van een beroep dat door een aanvrager van internationale bescherming is ingesteld tegen een besluit waarbij zijn verzoek om internationale bescherming ongegrond is verklaard, de bevoegde rechter van een lidstaat niet ambtshalve dient na te gaan of de

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

in de Dublin III-verordening neergelegde criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek, correct zijn toegepast door de autoriteiten die dat onderzoek hebben verricht.

4. Herplaatsing – Tijdelijke afwijking van het Dublin-mechanisme

Arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, [EU:C:2017:631](#))

„Beroep tot nietigverklaring – Besluit (EU) 2015/1601 – Voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van de Helleense Republiek en van de Italiaanse Republiek – Noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van bepaalde lidstaten – Herplaatsing van die onderdanen op het grondgebied van de andere lidstaten – Toegewezen herplaatsingen – Artikel 78, lid 3, VWEU – Rechtsgrondslag – Toepassingsvoorwaarden – Begrip ‚wetgevingshandeling‘ – Artikel 289, lid 3, VWEU – Conclusies van de Europese Raad dwingend voor de Raad van de Europese Unie – Artikel 15, lid 1, VEU en artikel 68 VWEU – Wezenlijke vormvoorschriften – Wijziging van het voorstel van de Europese Commissie – Vereiste van nieuwe raadpleging van het Europees Parlement en vereiste van unanimité binnen de Raad van de Europese Unie – Artikel 293 VWEU – Rechtszekerheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel”

In reactie op de migratiecrisis waarmee Europa in de zomer van 2015 werd geconfronteerd, heeft de Raad van de Europese Unie een besluit vastgesteld³² teneinde Italië en Griekenland te helpen het hoofd te bieden aan de massale toestroom van migranten. Dat besluit voorziet in de herplaatsing van 120 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, over een periode van twee jaar vanuit die twee lidstaten naar de overige lidstaten van de Unie.

Het bestreden besluit is vastgesteld op basis van artikel 78, lid 3, VWEU, dat het volgende bepaalt: „Indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen, kan de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen. De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement.”

Slowakije en Hongarije, die net als Tsjechië en Roemenië in de Raad tegen dat besluit hebben gestemd³³, hebben het Hof verzocht om nietigverklaring ervan, waarbij zij ten eerste hebben aangevoerd dat bij de vaststelling van het besluit procedurele fouten zijn

³² Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland (PB 2015, L 248, blz. 80) (hierna: „bestreden besluit”).

³³ Finland heeft zich van stemming onthouden, terwijl de overige lidstaten vóór het besluit hebben gestemd.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

gemaakt dan wel is gekozen voor een onjuiste rechtsgrondslag, en ten tweede dat het besluit geschikt noch noodzakelijk is om de migratiecrisis het hoofd te bieden.

Het Hof verwerpt de door Slowakije en Hongarije ingestelde beroepen in hun geheel. Het wijst om te beginnen het argument af dat de wetgevingsprocedure³⁴ had moeten worden gevolgd omdat volgens artikel 78, lid 3, VWEU het Europees Parlement moet worden geraadpleegd wanneer een op deze bepaling gebaseerde maatregel wordt genomen. Het Hof stelt in dit verband vast dat de wetgevingsprocedure slechts kan worden toegepast wanneer in een Verdragsbepaling uitdrukkelijk naar deze procedure wordt verwezen. Artikel 78, lid 3, VWEU bevat echter geen enkele uitdrukkelijke verwijzing naar de wetgevingsprocedure, zodat het bestreden besluit volgens een niet-wetgevingsprocedure kon worden vastgesteld en dus een niet-wetgevingshandeling vormde. In hetzelfde kader oordeelt het Hof dat artikel 78, lid 3, VWEU de instellingen van de Unie de mogelijkheid biedt om alle voorlopige maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om doeltreffend en snel te reageren op een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van ontheemden. Die maatregelen kunnen ook afwijken van wetgevingshandelingen, mits zowel de materiële als de temporele werkingssfeer ervan is afgebakend en zij tot doel noch tot gevolg hebben dat dergelijke handelingen permanent worden vervangen of gewijzigd, aan welke voorwaarden in casu is voldaan.

Het Hof preciseert ook dat aangezien het bestreden besluit een niet-wetgevingshandeling is, de vaststelling ervan niet was onderworpen aan de eisen inzake de deelname van de nationale parlementen en evenmin aan de eis dat de Raad in openbare zitting beraadslaagt en stemt (eisen die slechts gelden voor wetgevingshandelingen).

Het Hof merkt voorts op dat de temporele werkingssfeer van het bestreden besluit (van toepassing van 25 september 2015 tot en met 26 september 2017) nauwkeurig is afgebakend, zodat niet kan worden getwijfeld aan het voorlopige karakter ervan.

Het Hof oordeelt ook dat de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015, waarin staat te lezen dat de lidstaten „bij consensus” en „rekening houdend met de specifieke situatie van de lidstaten” moeten besluiten over de verdeling van personen die overduidelijk internationale bescherming nodig hebben, niet aan de vaststelling van het bestreden besluit in de weg konden staan. Die conclusies hadden namelijk betrekking op een ander herplaatsingsplan, dat tot doel had om in reactie op de in de eerste zes maanden van 2015 vastgestelde toestroom van migranten 40 000 personen over de lidstaten te verdelen. Dit plan is het voorwerp geweest van besluit 2015/1523³⁵ en niet van het in casu bestreden besluit. Het Hof voegt daaraan toe dat de Europese Raad de in de Verdragen neergelegde regels voor het stemmen in geen geval kan wijzigen.

³⁴ De gewone of de bijzondere wetgevingsprocedure als bedoeld in artikel 289 VWEU.

³⁵ Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland (PB 2015, L 239, blz. 146).

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Het Hof stelt bovendien vast dat er weliswaar ingrijpende wijzigingen zijn aangebracht in het oorspronkelijke voorstel voor een besluit van de Commissie, die met name bedoeld waren om te voldoen aan het verzoek van Hongarije om niet te worden opgenomen op de lijst van lidstaten van waaruit personen konden worden herplaatst³⁶, en waarbij dit land werd aangemerkt als lidstaat van herplaatsing, maar dat het Parlement naar behoren over die wijzigingen is geïnformeerd vóór de vaststelling van zijn resolutie van 17 september 2015, zodat het in die resolutie rekening kon houden met die wijzigingen. Het Hof benadrukt in dit verband dat de andere, na die datum aangebrachte wijzigingen de kern zelf van het voorstel van de Commissie niet hebben aangetast.

Het Hof oordeelt voorts dat de Raad niet verplicht was om het bestreden besluit met eenparigheid van stemmen vast te stellen, ook al moest hij met het oog op de vaststelling van bovengenoemde wijzigingen afwijken van het aanvankelijke voorstel van de Commissie. Het Hof constateert namelijk dat de Commissie het gewijzigde voorstel heeft goedgekeurd bij monde van haar twee leden die daartoe door het college waren gemachtigd.

Verder verklaart het Hof dat het in het bestreden besluit vervatte herplaatsingsmechanisme niet als kennelijk ongeschikt kan worden beschouwd voor het bereiken van het doel van dit besluit, te weten Griekenland en Italië helpen het hoofd te bieden aan de gevolgen van de migratiecrisis van 2015.

Het Hof merkt in dit verband op dat de geldigheid van het bestreden besluit niet ter discussie kan worden gesteld op grond van beoordelingen die achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid van dit besluit zijn verricht. Wanneer de Uniewetgever de toekomstige gevolgen van een nieuwe regeling dient te beoordelen, kan zijn beoordeling namelijk slechts in twijfel worden getrokken indien deze, gelet op de gegevens waarover deze wetgever ten tijde van de vaststelling van die regeling beschikte, kennelijk onjuist is. Dat is volgens het Hof in casu niet het geval, aangezien de Raad op grond van een omstandig onderzoek van de destijds beschikbare statistische gegevens een objectieve analyse van de gevolgen van de maatregel op de betrokken noodsituatie heeft verricht.

Arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Commissie/Hongarije, Commissie/Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming) (C-715/17, C-718/17 et C-719/17, [EU:C:2020:257](#))

„Niet-nakoming – Besluiten (EU) 2015/1523 en (EU) 2015/1601 – Artikel 5, leden 2 en 4 tot en met 11, van deze besluiten – Voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek – Noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van bepaalde lidstaten – Herplaatsing van die onderdanen op het grondgebied van de andere

³⁶ Hongarije stelt te hebben geweigerd te worden aangemerkt als lidstaat van waaruit personen zouden worden herplaatst, omdat het wilde vermijden dat het werd beschouwd als de lidstaat die verantwoordelijk was voor de behandeling van de asiolverzoeken die hadden moeten worden ingediend in de lidstaat via welke de migranten het grondgebied van de Unie daadwerkelijk waren binnengekomen.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

lidstaten – Herplaatsingsprocedure – Verplichting van de lidstaten om op gezette tijden en ten minste om de drie maanden mee te delen hoeveel aanvragers van internationale bescherming snel op hun grondgebied konden worden herplaatst – Daaropvolgende verplichtingen tot daadwerkelijke herplaatsing – Belangen van de lidstaten inzake nationale veiligheid en openbare orde – Mogelijkheid voor een lidstaat om artikel 72 VWEU in te roepen om bindende handelingen van Unierecht niet uit te voeren”

Het Hof wijst de niet-nakomingsberoepen toe die door de Commissie zijn ingesteld tegen Polen, Hongarije en Tsjechië. Met haar beroepen heeft de Commissie het Hof verzocht vast te stellen dat de betrokken lidstaten de krachtens het Unierecht op hen rustende verplichtingen niet zijn nagekomen door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op hun grondgebied kon worden herplaatst, en door bijgevolg evenmin aan hun daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen te voldoen. Het Hof oordeelt dat de drie betrokken lidstaten inbreuk hebben gemaakt op een besluit van de Raad om 120 000 aanvragers van internationale bescherming verplicht vanuit Griekenland en Italië te herplaatsen naar de andere lidstaten van de Unie.³⁷ Voorts stelt het vast dat Polen en Tsjechië ook niet hebben voldaan aan hun verplichtingen die voortvloeiden uit een eerder besluit, dat de Raad had vastgesteld met het oog op de vrijwillige herplaatsing van 40 000 aanvragers van internationale bescherming vanuit Griekenland en Italië naar de andere lidstaten.³⁸ Hongarije was niet gebonden door de herplaatsingsmaatregelen waarin laatstgenoemd besluit voorzag.

Beide besluiten (hierna: „herplaatsingsbesluiten”) zijn in september 2015 door de Raad vastgesteld wegens de noodsituatie die in Italië en Griekenland was ontstaan door de toestroom van derdelanders. Ter uitvoering van deze besluiten³⁹ heeft Polen in december 2015 meegedeeld dat 100 personen snel op zijn grondgebied konden worden herplaatst. Het heeft die personen vervolgens echter niet daadwerkelijk herplaatst en heeft verder ook geen enkele toezegging tot herplaatsing meer gedaan. Hongarije heeft nooit meegedeeld hoeveel personen ter uitvoering van het bindende herplaatsingsbesluit op zijn grondgebied konden worden herplaatst en heeft geen enkele herplaatsing verricht. Tsjechië ten slotte heeft ter uitvoering van de herplaatsingsbesluiten⁴⁰ in februari en mei 2016 meegedeeld dat 50 personen op zijn grondgebied konden worden herplaatst. Vanuit Griekenland zijn daadwerkelijk twaalf personen herplaatst, maar Tsjechië is daarna geen enkele verbintenis tot herplaatsing meer aangegaan.

³⁷ Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland (PB 2015, L 248, blz. 80). De geldigheid van dit besluit was aan de orde in het arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631); zie ook perscommuniqué nr. 91/17.

³⁸ Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland (PB 2015, L 239, blz. 146).

³⁹ Artikel 5, lid 2, van elk van deze besluiten.

⁴⁰ Artikel 5, lid 2, van elk van deze besluiten.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Het Hof wijst om te beginnen het argument van de drie betrokken lidstaten af dat de beroepen van de Commissie niet-ontvankelijk zijn omdat zij na het verstrijken van de geldigheidsduur van de herplaatsingsbesluiten – respectievelijk op 17 en 26 september 2017 – de gestelde inbreuken niet meer kunnen verhelpen. In dit verband herinnert het Hof eraan dat een niet-nakomingsberoep ontvankelijk is indien de Commissie zich ertoe beperkt te verzoeken de gestelde niet-nakoming vast te stellen, met name in situaties zoals in deze zaken, waarin de Unierechtelijke handeling die geschonden zou zijn, definitief niet meer van toepassing is na het verstrijken van de termijn die in het met redenen omkleed advies is gesteld, namelijk 23 augustus 2017. Bovendien blijft er een materieel belang bestaan bij de vaststelling van een niet-nakoming, met name om te bepalen op welke grondslag een lidstaat als gevolg van zijn niet-nakoming aansprakelijk kan worden gesteld jegens andere lidstaten, de Unie of particulieren.

Ten gronde hebben Polen en Hongarije meer bepaald betoogd dat zij de herplaatsingsbesluiten buiten toepassing mochten laten op grond van artikel 72 VWEU, waarin staat dat de bepalingen van het VWEU betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waartoe met name het asielbeleid behoort, de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laten. Dienaangaande verklaart het Hof dat artikel 72 VWEU strikt moet worden uitgelegd omdat het een uitzondering vormt op de algemene Unierechtelijke regels. Dit artikel verleent de lidstaten dus niet de bevoegdheid om van het Unierecht af te wijken louter door zich te beroepen op belangen die verband houden met de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid, maar verlangt van hen het bewijs dat zij hun verantwoordelijkheden op dit gebied slechts kunnen uitoefenen indien zij gebruikmaken van de afwijking waarin dit artikel voorziet.

Het Hof merkt op dat krachtens de herplaatsingsbesluiten tijdens de gehele herplaatsingsprocedure, totdat de aanvrager van internationale bescherming daadwerkelijk was overgebracht, rekening moest worden gehouden met de nationale veiligheid en de openbare orde. In dit verband moesten de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van herplaatsing volgens het Hof over een ruime beoordelingsmarge beschikken wanneer zij bepaalden of er redelijke gronden waren om een te herplaatsen derdelander te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde op hun grondgebied. Het Hof wijst er op dit punt op dat het begrip „gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde” in de zin van de herplaatsingsbesluiten⁴¹ zo moet worden uitgelegd dat het betrekking heeft op zowel actuele als potentiële bedreigingen voor de nationale veiligheid of de openbare orde. Het verduidelijkt evenwel dat de genoemde autoriteiten deze gronden slechts konden invoeren voor zover zij zich, na een onderzoek per geval, baseerden op onderling overeenstemmende, objectieve en nauwkeurige gegevens die konden doen vermoeden dat de betrokken

⁴¹ Artikel 5, leden 4 en 7, van elk van deze besluiten.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

aanvrager een actueel of potentieel gevaar vormde. Volgens het Hof stond het herplaatsingsmechanisme er dan ook aan in de weg dat een lidstaat in het kader van de herplaatsingsprocedure louter ten behoeve van algemene preventie en zonder een direct verband met een individueel geval aan te tonen, artikel 72 VWEU simpelweg inriep om te rechtvaardigen dat hij de krachtens de herplaatsingsbesluiten op hem rustende verplichtingen tijdelijk of zelfs definitief niet meer nakwam.

Vervolgens oordeelt het Hof met betrekking tot het middel van Tsjechië inzake de slechte werking van het betrokken herplaatsingsmechanisme dat niet kan worden aanvaard dat een lidstaat zich baseert op zijn eenzijdige beoordeling van het gestelde gebrek aan doelmatigheid en zelfs de vermeende slechte werking van het bij de genoemde handelingen ingestelde herplaatsingsmechanisme, om zich te onttrekken aan elke herplaatsingsverplichting die krachtens deze handelingen op hem rust. Ten slotte wijst het Hof erop dat de herplaatsingsbesluiten vanaf hun vaststelling en voor de hele geldigheidsduur ervan bindend waren voor Tsjechië, zodat deze lidstaat gehouden was om aan de daarbij opgelegde herplaatsingsverplichtingen te voldoen, ongeacht andere vormen van steun aan Griekenland en aan Italië.

II. Procedure voor overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat

1. Terugname in geval van illegale terugkeer naar een lidstaat die de overdracht heeft uitgevoerd

Arrest van 25 januari 2018 (Derde kamer), Hasan (C-360/16, [EU:C:2018:35](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling van de lidstaat die 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 – Werkwijzen en termijnen voor het indienen van een terugnameverzoek – Illegale terugkeer van een onderdaan van een derde land naar een lidstaat die hem had overgedragen – Artikel 24 – Terugnameprocedure – Artikel 27 – Rechtsmiddelen – Omvang van de rechterlijke toetsing – Omstandigheden die dateren van na de overdracht”

Aziz Hasan heeft in oktober 2014 een asielverzoek ingediend in Duitsland. Omdat na raadpleging van het Eurodac-systeem bleek dat hij reeds internationale bescherming had aangevraagd in Italië, heeft de Duitse bevoegde autoriteit de Italiaanse autoriteiten verzocht om hem op basis van de Dublin III-verordening terug te nemen. De Italiaanse autoriteiten hebben niet op dat terugnameverzoek geantwoord. In januari 2015 heeft de Duitse bevoegde instantie Hasans asielverzoek niet-ontvankelijk verklaard op grond van de overweging dat Italië de voor de behandeling van dat verzoek verantwoordelijke lidstaat was, en gelast dat Hasan werd overgedragen aan deze staat. Die overdracht

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

heeft in augustus 2015 plaatsgevonden. Hasan is echter nog diezelfde maand illegaal naar Duitsland teruggekeerd.

In deze context stelt de verwijzende rechter het Hof onder meer de vraag of de artikelen 23 en 24 van de Dublin III-verordening aldus moeten worden uitgelegd dat, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin een derdelander, na in een eerste lidstaat om internationale bescherming te hebben verzocht, aan deze lidstaat is overgedragen na de afwijzing van een in een tweede lidstaat ingediend nieuw verzoek, en vervolgens zonder verblijfstitel naar het grondgebied van die tweede lidstaat is teruggekeerd, tegen die derdelander een terugnameprocedure kan worden gevoerd dan wel of die persoon opnieuw kan worden overgedragen aan de eerste lidstaat zonder dat een dergelijke procedure wordt gevolgd.

Het Hof stelt om te beginnen vast dat tegen een persoon die na in een lidstaat internationale bescherming te hebben aangevraagd, illegaal terugkeert naar het grondgebied van een andere lidstaat zonder daar een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen, de in artikel 24 van de Dublin III-verordening bedoelde procedure kan worden toegepast. Dat die persoon tijdens een eerste verblijf op het grondgebied van die tweede lidstaat reeds een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend dat is afgewezen in het kader van artikel 26, lid 1, van die verordening, doet niet af aan die analyse. Aangezien dat verzoek niet meer in behandeling is in die lidstaat, kan die omstandigheid immers niet tot gevolg hebben dat die persoon wordt gelijkgesteld met een persoon die een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, dat ofwel op grond van genoemd artikel 26, lid 1, moet worden afgewezen alvorens een overdracht kan plaatsvinden, ofwel door die lidstaat moet worden behandeld overeenkomstig artikel 23, lid 3, van die verordening, indien verdraging is opgelopen bij de uitvoering van de terugnameprocedure.

Het Hof oordeelt voorts dat aangezien de enkele uitvoering van de overdracht niet definitief de verantwoordelijkheid vaststelt van de lidstaat waaraan de betrokken persoon is overgedragen, een nieuwe overdracht niet kan worden overwogen zonder dat de situatie van die persoon opnieuw is onderzocht teneinde na te gaan of de verantwoordelijkheid na de overdracht van die persoon niet naar een andere lidstaat is overgegaan. Het Hof benadrukt in dit verband dat een dergelijk nieuw onderzoek van de situatie van de betrokken persoon kan worden verricht zonder dat de verwezenlijking van de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, wordt doorkruist, aangezien bij dat nieuwe onderzoek uitsluitend rekening dient te worden gehouden met wijzigingen die zich na de vaststelling van het eerste overdrachtsbesluit hebben voorgedaan.

Het Hof concludeert hieruit dat in een situatie waarin een derdelander, na in een eerste lidstaat om internationale bescherming te hebben verzocht, aan deze lidstaat is overgedragen na de afwijzing van een in een tweede lidstaat ingediend nieuw verzoek, en vervolgens zonder verblijfstitel naar het grondgebied van die tweede lidstaat is teruggekeerd, tegen die derdelander een terugnameprocedure kan worden gevoerd en

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

dat die persoon niet opnieuw kan worden overgedragen aan de eerste lidstaat zonder dat een dergelijke procedure wordt gevolgd.

2. Voortijdig overdrachtsbesluit

Arrest van 31 mei 2018 (Tweede kamer), Hassan (C-647/16, [EU:C:2018:368](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat in een lidstaat is ingediend door een onderdaan van een derde land – Over- en terugnameprocedures – Artikel 26, lid 1 – Vaststelling en kennisgeving van het overdrachtsbesluit voordat de aangezochte lidstaat het verzoek tot terugname heeft aanvaard”

Na internationale bescherming te hebben aangevraagd in Duitsland, is Adil Hassan, Iraaks staatsburger, naar Frankrijk gegaan, waar hij is aangehouden. De Franse autoriteiten hebben daarop de Duitse autoriteiten verzocht om Hassan terug te nemen en nog diezelfde besloten hem over te dragen aan Duitsland. Zij waren namelijk op grond van de Dublin III-verordening van mening dat Duitsland verantwoordelijk was voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van Hassan, aangezien dit verzoek in dat land was ingediend. Hassan heeft bij de Franse rechter beroep ingesteld tegen het besluit waarbij zijn overdracht aan Duitsland werd gelast. In het kader van dit beroep heeft hij met name aangevoerd dat dat besluit strijdig was met de Dublin III-verordening, omdat het was genomen en hem ter kennis was gebracht nog vóór de aangezochte lidstaat (Duitsland) expliciet of impliciet had geantwoord op het terugnameverzoek van de Franse autoriteiten.

De verwijzende rechter stelt het Hof de vraag of de Franse autoriteiten in dit geval jegens Hassan een overdrachtsbesluit konden vaststellen en hem van dat besluit in kennis konden stellen voordat Duitsland expliciet of impliciet 'met zijn terugname had ingestemd.

Dienaangaande oordeelt het Hof dat uit de bewoordingen, de ontstaansgeschiedenis en het doel van de Dublin III-verordening duidelijk blijkt dat een overdrachtsbesluit slechts kan worden vastgesteld en aan de betrokkene ter kennis kan worden gebracht nadat de aangezochte lidstaat expliciet of impliciet ermee heeft ingestemd om die persoon terug te nemen. Het Hof merkt met name op dat een persoon als Hassan zou kunnen worden gedwongen om, zelfs voordat de aangezochte lidstaat op het terugnameverzoek heeft geantwoord, een rechtsmiddel in te stellen tegen het overdrachtsbesluit, terwijl van een dergelijk rechtsmiddel slechts sprake kan zijn indien de aangezochte lidstaat met het terugnameverzoek heeft ingestemd. Daarnaast zou de omvang van het aan de betrokkene toekomende recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen worden beperkt, aangezien het overdrachtsbesluit slechts zou worden gebaseerd op bewijzen

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

en aanwijzingen die zijn verzameld door de verzoekende lidstaat (in dit geval Frankrijk). Tot slot zou het aanvaarden dat de vaststelling en de kennisgeving van een overdrachtsbesluit kunnen voorafgaan aan het antwoord van de aangezochte lidstaat, in lidstaten waar niet is voorzien in de opschorting van een dergelijk besluit vóór dat antwoord, erop neerkomen dat de betrokkene wordt blootgesteld aan het risico van een overdracht naar die lidstaat zelfs voordat die er in beginsel mee heeft ingestemd.

3. Overdrachtstermijn

Arrest van 29 januari 2009 (Vierde kamer), Petrosian (C-19/08, [EU:C:2009:41](#))

„Asielrecht – Verordening (EG) nr. 343/2003 – Terugname door een lidstaat van een asielzoeker wiens verzoek is afgewezen en die zich bevindt in een andere lidstaat, waar hij een nieuw asielverzoek heeft ingediend – Aanvangstijdstip van de termijn voor overdracht van de asielzoeker – Overdrachtsprocedure waartegen beroep met opschortende werking is ingesteld”

Na zonder succes een eerste asielverzoek te hebben ingediend in Frankrijk, hebben de leden van het gezin Petrosian, van Armeense afkomst, asiel aangevraagd in Zweden. De Zweedse autoriteiten hebben de Franse autoriteiten verzocht het gezin terug te nemen. De Franse autoriteiten hebben ingestemd met de terugname, waarna is besloten het gezin op grond van artikel 20, lid 1, onder d), van de Dublin II-verordening over te dragen aan Frankrijk. Het overdrachtsbesluit is echter meermaals door de betrokkenen aangevochten, wat heeft geleid tot het verstrijken van de in artikel 20, lid 1, onder d), van de Dublin II-verordening⁴² bepaalde termijn van zes maanden. Deze termijn, die aanvangt met de „beslissing op het beroep of op het verzoek tot herziening”, moet de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend, in staat stellen om over te gaan tot de overdracht, terwijl het verstrijken ervan tot gevolg heeft dat diezelfde lidstaat verantwoordelijk wordt.

In deze context vraagt de verwijzende rechter het Hof welke gebeurtenis aanleiding kan geven tot de aanvang van de termijn van zes maanden, en meer in het bijzonder of deze termijn reeds aanvangt met de voorlopige beslissing van de rechter om het in gang zetten van de overdrachtsprocedure op te schorten, dan wel pas met de beslissing van de rechter over de gegrondheid van de procedure, die aan het in gang zetten van de overdracht niet meer in de weg kan staan.

⁴² In deze bepaling staat te lezen dat de overdracht van een asielzoeker aan de lidstaat die verplicht is om die persoon weer toe te laten, geschiedt zodra dat praktisch mogelijk is en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden na de aanvaarding van het verzoek om overname door een andere lidstaat of de beslissing op het beroep of op het verzoek tot herziening wanneer dit opschortende werking heeft. In lid 2 van hetzelfde artikel is bepaald dat indien de overdracht niet plaatsvindt binnen die termijn van zes maanden, de verantwoordelijkheid berust bij de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Het Hof oordeelt in de eerste plaats dat de rechtsbescherming die wordt gegarandeerd door lidstaten waarvan de rechters de tenuitvoerlegging van een overdrachtsbesluit kunnen opschorten, waardoor de asielzoeker in staat wordt gesteld om de te zijnen aanzien gegeven beslissingen aan te vechten, niet mag worden opgeofferd aan het vereiste dat asielverzoeken snel worden afgehandeld. De lidstaten die beroepsmogelijkheden hebben willen bieden die kunnen leiden tot beslissingen met opschortende werking in het kader van de overdrachtsprocedure, mogen immers niet onder het mom van inachtneming van het vereiste van snelheid in een minder gunstige positie worden gebracht dan de lidstaten die dit niet noodzakelijk hebben gevonden. De lidstaat die in het kader van de overdrachtsprocedure heeft besloten te voorzien in beroepsmogelijkheden met eventueel opschortende werking, zou namelijk in een ongemakkelijke positie komen te verkeren doordat hij, wanneer hij er niet in slaagt de overdracht van de asielzoeker te organiseren in de zeer korte periode tussen de uitspraak van de rechter ten gronde en het verstrijken van de termijn voor tenuitvoerlegging van de overdracht, het risico zou lopen om definitief te worden aangewezen als verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Bijgevolg mag de uitlegging van artikel 20, lid 1, onder d), van de Dublin II-verordening niet leiden tot de conclusie dat de verzoekende lidstaat, onder het mom van eerbiediging van het Unierecht, de opschortende werking van de voorlopige beslissing van de rechter in het kader van een beroep waaraan deze opschortende werking verbonden kan zijn, zou moeten negeren.

Wat in de tweede plaats de eerbiediging van het beginsel van de procesautonomie van de lidstaten betreft, merkt het Hof op dat indien artikel 20, lid 1, onder d), van de Dublin II-verordening aldus werd uitgelegd dat de termijn voor tenuitvoerlegging van de overdracht reeds aanvangt met de voorlopige beslissing waaraan opschortende werking verbonden is, de nationale rechter die de eerbiediging van deze termijn wil verenigen met de eerbiediging van de voorlopige beslissing waaraan opschortende werking verbonden is, zich genoodzaakt zou zien om over de gegrondheid van de overdrachtsprocedure uitspraak te doen voordat deze termijn verstrijkt, door een beslissing te nemen waarin mogelijk, doordat de rechters niet de benodigde tijd hebben gekregen, de complexiteit van het geschil niet voldoende tot zijn recht is kunnen komen.

Het Hof concludeert hieruit dat wanneer de wettelijke regeling van de verzoekende lidstaat voorziet in opschortende werking van een beroep, de termijn voor tenuitvoerlegging van de overdracht niet reeds aanvangt met de voorlopige beslissing van de rechter om het in gang zetten van de overdrachtsprocedure op te schorten, maar pas met de beslissing van de rechter over de gegrondheid van de procedure, die aan het in gang zetten van de overdracht niet meer in de weg kan staan.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Arrest van 19 maart 2019 (Grote kamer), Jawo (C-163/17, [EU:C:2019:218](#))⁴³

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Dublin-systeem – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Overdracht van de asielzoeker aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming – Begrip ‚onderduiken‘ – Voorwaarden voor de verlenging van de overdrachtstermijn – Artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandeling na afloop van de asielprocedure – Levensomstandigheden in die lidstaat van personen die internationale bescherming genieten”

Een Gambiaans staatsburger die de Europese Unie is binnengekomen via Italië, heeft daar een asielverzoek ingediend alvorens verder te reizen naar Duitsland, waar hij opnieuw asiel heeft aangevraagd. Na de Italiaanse autoriteiten te hebben verzocht de betrokkene terug te nemen, hebben de Duitse autoriteiten zijn asielverzoek afgewezen en zijn verwijdering naar Italië gelast. Een eerste overdrachtspoging is mislukt omdat de verzoeker niet werd aangetroffen in het woonverblijf dat hem was toegewezen. De Duitse autoriteiten, die dachten dat hij was ondergedoken, hebben aan de Italiaanse autoriteiten meegedeeld dat hij niet kon worden overgedragen en dat de overdrachtstermijn overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening was verlengd. Volgens deze bepaling moet de overdracht plaatsvinden binnen een termijn van zes maanden, maar kan deze termijn worden verlengd tot maximaal achttien maanden indien de verzoeker is ondergedoken. De betrokkene heeft later verklaard dat hij een vriend had bezocht en dat hij niet wist dat hij zijn afwezigheid moest melden. Ook heeft hij beroep ingesteld tegen het besluit om hem over te dragen. Nadat dat beroep was verworpen, heeft hij hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. In het kader van dat hoger beroep heeft hij betoogd dat hij niet was ondergedoken en dat de Duitse autoriteiten de termijn voor zijn overdracht aan Italië dus niet hadden mogen verlengen. Ook heeft hij aangevoerd dat er in Italië sprake was van structurele tekortkomingen op het gebied van asiel die aan zijn overdracht aan deze staat in de weg stonden.

De verwijzende rechter stelt het Hof onder meer de vraag in welke omstandigheden kan worden vastgesteld dat een aanvrager van internationale bescherming is ondergedoken, zodat de termijn voor overdracht aan de lidstaat die normaliter verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek kan worden verlengd.

Dienaangaande verduidelijkt het Hof in de eerste plaats dat het begrip „onderduiken” in de zin van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening met name het bestaan van een opzettelijk element veronderstelt, zodat deze bepaling in beginsel slechts van toepassing is wanneer de verzoeker doelbewust ervoor zorgt buiten het bereik van de nationale autoriteiten te blijven teneinde zijn overdracht te voorkomen. Het Hof voegt daar evenwel aan toe dat, om de doeltreffende werking van de Dublin III-verordening te

⁴³ Dit arrest wordt voor besproken in deel I.2.1. („Gevaar van schending van artikel 4 van het Handvest”).

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

waarborgen en rekening te houden met de aanzienlijke moeilijkheden die de nationale autoriteiten kunnen ondervinden om het bewijs van de bedoelingen van de verzoeker te leveren, aangenomen mag worden dat de verzoeker is onderdoken wanneer de overdracht niet kan worden uitgevoerd omdat de verzoeker de hem toegekende woonplaats heeft verlaten zonder de autoriteiten daarvan op de hoogte te hebben gebracht en zonder in voorkomend geval voorafgaand om toestemming te hebben verzocht. Dit vermoeden geldt echter alleen indien de verzoeker overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2013/33 naar behoren werd ingelicht over zijn desbetreffende verplichtingen. De verzoeker dient bovendien de mogelijkheid te behouden om aan te tonen dat er geldige redenen waren om de bevoegde autoriteiten niet in te lichten over zijn afwezigheid en dat hij niet de bedoeling had om zich te onttrekken aan die autoriteiten.

In de tweede plaats oordeelt het Hof met betrekking tot de voorwaarden voor verlenging van de overdrachtstermijn dat er geen voorafgaand overleg nodig is tussen de verzoekende lidstaat en de verantwoordelijke lidstaat. Voor de verlenging van deze termijn tot maximaal achttien maanden volstaat het dat de eerste lidstaat de tweede lidstaat er vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden van op de hoogte brengt dat de verzoeker is ondergedoken, met vermelding van de nieuwe overdrachtstermijn.

III. Omvang van de rechterlijke toetsing van het overdrachtsbesluit

1. Beperkte rechterlijke toetsing – Dublin II-verordening

In zijn rechtspraak over de uitlegging van de Dublin II-verordening heeft het Hof geoordeeld dat een asielzoeker slechts kan opkomen tegen de keuze van het criterium op grond waarvan een lidstaat is aangewezen als de verantwoordelijke lidstaat, door zich te beroepen op structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat, die ertoe zou leiden dat zijn door artikel 4 van het Handvest gewaarborgde grondrechten worden geschonden.

Arrest van 10 december 2013 (Grote kamer), Abdullahi (C-394/12, [EU:C:2013:813](#))

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk Europees asielstelsel – Verordening (EG) nr. 343/2003 – Bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek – Toetsing van de eerbiediging van de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek – Omvang van de rechterlijke toetsing”

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Shamso Abdullahi, een Somalische staatsburger die met de hulp van smokkelaars naar Oostenrijk is gereisd en daar in de buurt van de Hongaarse grens is gearresteerd, heeft in augustus 2011 een verzoek om internationale bescherming ingediend. De Oostenrijkse bevoegde autoriteit heeft overeenkomstig artikel 10, lid 1, van de Dublin II-verordening een overnameverzoek gericht aan Hongarije, dat daarmee heeft ingestemd. De Oostenrijkse autoriteit heeft het door Abdullahi in Oostenrijk ingediende asielverzoek dan ook niet-ontvankelijk verklaard en haar overdracht aan Hongarije gelast. In het kader van het door haar tegen dat besluit ingestelde beroep heeft Abdullahi voor het eerst aangevoerd dat niet Hongarije, maar Griekenland de voor de behandeling van haar asielverzoek verantwoordelijke lidstaat was. Zij stelde echter dat laatstgenoemde lidstaat op bepaalde punten de mensenrechten niet eerbiedigde, zodat de Oostenrijkse autoriteiten haar asielverzoek moesten behandelen.

Daar de verwijzende rechter twijfels heeft omtrent de aanvaarding door een lidstaat van zijn verantwoordelijkheid, besluit hij het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing. Hij wijst erop dat toetsing van de verantwoordelijkheid van de lidstaat een zeer ruime onderzoeksverplichting zou meebrengen, die onverenigbaar is met de spoed die voor het bepalen van de bevoegde lidstaat is vereist. Daarbij komt dat de Dublin II-verordening de asielzoeker weliswaar het recht verleent om op te komen tegen zijn overdracht, maar geen grond oplevert voor een recht op een asielprocedure in een bepaalde lidstaat naar keuze van de asielzoeker.

Dienaangaande oordeelt het Hof dat artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening aldus moet worden uitgelegd dat, in omstandigheden waarin een lidstaat op grond van het in artikel 10, lid 1, van deze verordening genoemde criterium, te weten als de lidstaat waar de asielzoeker voor het eerst het grondgebied van de Unie is binnengekomen, heeft ingestemd met de overname van een asielzoeker, deze asielzoeker slechts tegen de keuze van dit criterium kan opkomen met een beroep op het bestaan van structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in die lidstaat die ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat hij asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest.

2. Uitgebreidere rechterlijke toetsing – Dublin III-verordening

Deze ontwikkeling in de rechtspraak is het gevolg van een belangrijke wijziging van de bepalingen met betrekking tot de rechtsmiddelen die kunnen worden ingesteld tegen het overdrachtsbesluit (zie het verschil tussen artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening en artikel 27⁴⁴, en overweging 19 van de Dublin III-verordening). Er is

⁴⁴ Volgens artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening heeft de aanvrager van internationale bescherming het recht om 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.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

namelijk besloten de aanvrager van internationale bescherming bij de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat te betrekken. In het kader van die procedure wordt hij over de daarvoor relevante criteria geïnformeerd en krijgt hij de gelegenheid om informatie te verstrekken zodat die criteria correct kunnen worden toegepast.

In de hieronder besproken arresten heeft het Hof dan ook erkend dat de verzoeker kan aanvoeren dat een verantwoordelijkheids criterium verkeerd is toegepast, ook al heeft dit niet ertoe geleid dat zijn grondrechten zijn geschonden.

2.1. Niet-naleving van de technische bepalingen

Arresten van 7 juni 2016 (Grote kamer), Ghezelbash (C-63/15, [EU:C:2016:409](#)), en 7 juni 2016 (Grote kamer), Karim (C-155/15, [EU:C:2016:410](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een derdelander bij een van de lidstaten wordt ingediend – Artikel 12 – Afgifte van verblijfstitels of visa – Artikel 27 – Rechtsmiddelen – Omvang van de rechterlijke toetsing”

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een derdelander bij een van de lidstaten wordt ingediend – Artikel 18 – Terugname van een asielzoeker wiens verzoek in behandeling is – Artikel 19 – Beëindiging van de verantwoordelijkheid – Afwezigheid van ten minste drie maanden uit het grondgebied van de lidstaten – Nieuwe procedure ter bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is – Artikel 27 – Rechtsmiddelen – Omvang van de rechterlijke toetsing”

In de zaak *Ghezelbash* had een Iraanse staatsburger bij de Nederlandse autoriteiten een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend. Daar uit onderzoek in het visuminformatiesysteem van de Europese Unie (VIS) bleek dat Ghezelbash door de buitenlandse vertegenwoordiging van Frankrijk in Iran in het bezit was gesteld van een visum dat geldig was gedurende een bepaalde periode, heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nederland) de Franse autoriteiten verzocht hem over te nemen op grond van de Dublin III-verordening. De Franse autoriteiten hebben ingestemd met dat verzoek. Tijdens een tweede gehoor door de Nederlandse autoriteiten heeft de betrokkene echter verzocht om in de gelegenheid te worden gesteld de originele documenten over te leggen die aantoonde dat hij was teruggekeerd naar Iran nadat hij zich naar Frankrijk had begeven, wat volgens hem betekende dat laatstgenoemde lidstaat niet verantwoordelijk was voor de behandeling van zijn asielverzoek. Een en ander deed de vraag rijzen of de betrokkene het recht had om de verantwoordelijkheid van Frankrijk voor de behandeling van zijn asielverzoek te betwisten nadat deze lidstaat die verantwoordelijkheid had aanvaard.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Dienaangaande oordeelt het Hof dat artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat een asielzoeker zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat een in deze verordening genoemd verantwoordelijkheids criterium verkeerd is toegepast.

In de zaak *Karim* heeft een Syrische staatsburger in Zweden om internationale bescherming verzocht. Daar uit onderzoek in het „Eurodac“-systeem bleek dat de betrokkene die bescherming reeds had aangevraagd in Slovenië, heeft Migrationsverket (immigratiedienst, Zweden; hierna: „immigratiedienst“) de Sloveense autoriteiten verzocht hem terug te nemen op basis van artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening.

De Sloveense autoriteiten hebben ingestemd met dat verzoek. Daarop heeft de immigratiedienst die autoriteiten laten weten dat de betrokkene stelde dat hij het grondgebied van de lidstaten na zijn eerste asielverzoek ten minste drie maanden had verlaten en dat zijn paspoort een inreisstempel van Libanon bevatte. Aangezien de Sloveense autoriteiten hun instemming met de gevraagde terugname hebben herhaald, heeft de immigratiedienst het door de betrokkene ingediende verzoek om internationale bescherming afgewezen. De betrokkene was echter van mening dat Slovenië niet de voor de behandeling van zijn asielverzoek verantwoordelijke lidstaat was.

Het Hof oordeelt om te beginnen dat artikel 19, lid 2, van de Dublin III-verordening, met name de tweede alinea ervan, van toepassing is op een derdelander die, na een eerste asielverzoek in een lidstaat te hebben ingediend, het bewijs levert dat hij het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten alvorens een nieuw asielverzoek in te dienen in een andere lidstaat. Artikel 19, lid 2, eerste alinea, van de Dublin III-verordening bepaalt immers dat de uit artikel 18, lid 1, van deze verordening voortvloeiende verplichtingen tot over- of terugname van een asielzoeker in beginsel komen te vervallen indien de verantwoordelijke lidstaat, wanneer hij wordt verzocht een asielzoeker terug te nemen, kan aantonen dat deze het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten. Artikel 19, lid 2, tweede alinea, van dezelfde verordening preciseert evenwel dat een verzoek dat na een dergelijke periode van afwezigheid wordt ingediend, wordt beschouwd als een nieuw verzoek dat leidt tot een nieuwe procedure waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald. Daaruit volgt dat in een situatie waarin een derdelander, na in een lidstaat een eerste asielverzoek te hebben ingediend, het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten alvorens een nieuw asielverzoek in te dienen in een andere lidstaat, artikel 19, lid 2, van de Dublin III-verordening de lidstaat waar het nieuwe asielverzoek is ingediend verplicht om op basis van de bij deze verordening opgestelde regels de procedure uit te voeren voor het bepalen van de voor de behandeling van dit nieuwe verzoek verantwoordelijke lidstaat.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Het Hof oordeelt voorts evenals in het reeds aangehaalde [arrest *Ghezelbash*](#) dat artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat een asielzoeker zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat de in artikel 19, lid 2, tweede alinea, van deze verordening geformuleerde regel verkeerd is toegepast.

Arrest van 26 juli 2017 (Grote kamer), A. S. (C-490/16, [EU:C:2017:585](#))⁴⁵

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een derdelander bij een van de lidstaten wordt ingediend – Aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensen – Organisatie van de grensoverschrijding door de autoriteiten van een lidstaat met het oog op doorreis naar een andere lidstaat – Binnenkomst die bij afwijking om humanitaire redenen wordt toegestaan – Artikel 13 – Illegale overschrijding van een buitengrens – Termijn van twaalf maanden vanaf de grensoverschrijding – Artikel 27 – Rechtsmiddelen – Omvang van het rechterlijke toezicht – Artikel 29 – Termijn van zes maanden om de overdracht uit te voeren – Berekening van de termijnen – Aanwenden van een rechtsmiddel – Opschortende werking”

In 2016 heeft A.S., een Syrische staatsburger, de grens tussen Kroatië en Servië overschreden zonder in het bezit te zijn van het daarvoor benodigde visum. De Kroatische autoriteiten hebben het vervoer van die persoon tot aan de Kroatisch-Sloveense grens georganiseerd om hem te helpen naar andere lidstaten te gaan en daar een verzoek om internationale bescherming in te dienen. A.S. heeft vervolgens een dergelijk verzoek ingediend in Slovenië. Slovenië heeft zich echter op het standpunt gesteld dat aangezien de verzoeker Kroatië illegaal was binnengekomen, zijn verzoek om internationale bescherming volgens de Dublin III-verordening moest worden behandeld door de autoriteiten van laatstgenoemde lidstaat. A.S. is in rechte opgekomen tegen het besluit van de Sloveense autoriteiten. Hij heeft aangevoerd dat zijn binnenkomst in Kroatië niet als illegaal kon worden beschouwd en dat zijn verzoek om internationale bescherming overeenkomstig de Dublin III-verordening dus moest worden behandeld door de Sloveense autoriteiten.

In deze context vraagt de verwijzende rechter het Hof in wezen of de binnenkomst van de betrokken persoon als legaal dan wel als illegaal in de zin van de Dublin III-verordening moest worden beschouwd.

Wat de argumenten betreft die door de verzoeker kunnen worden aangevoerd in het kader van een rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit, oordeelt het Hof dat een aanvrager van internationale bescherming die tegen een overdrachtsbesluit wil opkomen, zich in het kader van een rechtsmiddel in de zin van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening kan beroepen op de onjuiste toepassing van het in artikel 13,

⁴⁵ Dit arrest wordt ook besproken in deel I.1.3. („Binnenkomst op het grondgebied”).

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

lid 1, van deze verordening genoemde verantwoordelijkheids criterium dat verband houdt met het illegaal overschrijden van de grens van een lidstaat. Onder verwijzing naar zijn [arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash \(C-63/15, EU:C:2016:409\)](#), waarin het heeft geoordeeld dat een dergelijke verzoeker op grond van het recht dat hij heeft om een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, kan aanvoeren dat het criterium betreffende de afgifte van een visum verkeerd is toegepast, merkt het Hof op dat de in dat arrest ontwikkelde motivering mutatis mutandis geldt voor het in artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening genoemde criterium.

Tot slot onderzoekt het Hof in hoeverre het feit dat een rechtsmiddel wordt aangewend tegen een overdrachtsbesluit, van invloed is op de berekening van de in artikel 13, lid 1, en in artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening gestelde termijnen. Het brengt in herinnering dat die bepalingen allebei tot doel hebben om de verantwoordelijkheid van een lidstaat uit hoofde van de Dublin III-verordening in de tijd te beperken. Volgens artikel 13, lid 1, eindigt de op het criterium van de illegale grensoverschrijding gebaseerde verantwoordelijkheid van een lidstaat twaalf maanden na de datum waarop die grensoverschrijding heeft plaatsgevonden, en volgens artikel 29 moet de overdracht van de aanvrager van internationale bescherming plaatsvinden binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het terug- of overnameverzoek door de verantwoordelijke lidstaat of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening opschortende werking heeft.

Het Hof oordeelt om te beginnen dat het feit dat een rechtsmiddel wordt aangewend tegen het overdrachtsbesluit, geen invloed heeft op de berekening van de termijn van genoemd artikel 13, lid 1, die een voorwaarde vormt voor toepassing van het daarin genoemde criterium. Het verklaart voorts voor recht dat de in artikel 29, leden 1 en 2, gestelde termijn pas ingaat vanaf de definitieve beslissing op dat rechtsmiddel, ook wanneer de aangezochte rechter heeft besloten het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing, voor zover dat rechtsmiddel opschortende werking heeft. Die tweede termijn ziet namelijk op de uitvoering van het overdrachtsbesluit en kan pas worden toegepast wanneer de overdracht in beginsel vaststaat, dat wil zeggen op zijn vroegst wanneer de aangezochte lidstaat heeft ingestemd met het verzoek tot overname of terugname.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

2.2. Niet-inachtneming van de termijnen

Arrest van 26 juli 2017 (Grote kamer), Mengesteab (C-670/16, [EU:C:2017:587](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling van de lidstaat die 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 20 – Aanvang van de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat – Indiening van een verzoek om internationale bescherming – Proces-verbaal dat door de autoriteiten is opgesteld en door de bevoegde autoriteiten is ontvangen – Artikel 21, lid 1 – Termijnen voor de indiening van een verzoek tot overname – Overdracht van de verantwoordelijkheid aan een andere lidstaat – Artikel 27 – Rechtsmiddelen – Omvang van de rechterlijke toetsing”

Tsegezab Mengesteab, Eritrees staatsburger, heeft op 14 september 2015 in Duitsland asiel aangevraagd. Diezelfde dag is hem door de bevoegde autoriteit een document verstrekt waaruit bleek dat hij zich als asielzoeker had aangemeld. Het origineel van dit document, een afschrift ervan of in elk geval de belangrijkste daarin vervatte inlichtingen zijn uiterlijk op 14 januari 2016 ontvangen door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen, Duitsland; hierna: „BAMF”), de instantie die is belast met de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Dublin III-verordening. Op 22 juli 2016 is Mengesteab door het BAMF gehoord en heeft hij een officieel asielverzoek kunnen indienen. Na een zoekopdracht in het Eurodac-systeem is echter gebleken dat in Italië zijn vingerafdrukken waren afgenomen. Een dergelijke treffer bewijst in het algemeen dat de betrokkene een buitengrens van de Unie illegaal heeft overschreden, wat tot gevolg kan hebben dat de aan die buitengrens gelegen lidstaat (in dit geval Italië) verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Het BAMF heeft daarom op 19 augustus 2016 de Italiaanse autoriteiten verzocht om Mengesteab over te nemen overeenkomstig de Dublin III-verordening. Het feit dat de Italiaanse autoriteiten niet op dat verzoek hebben gereageerd, staat gelijk met aanvaarding ervan.

Nadat het BAMF op 10 november 2016 het door Mengesteab ingediende asielverzoek had afgewezen en zijn overdracht aan Italië had gelast, is Mengesteab tegen dat besluit opgekomen bij de verwijzende rechter. Hij heeft betoogd dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van zijn asielverzoek om internationale bescherming op grond van de Dublin III-verordening was overgegaan op Duitsland. In die verordening is immers bepaald dat het verzoek tot overname binnen drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming moet worden gedaan en dat na het verstrijken van die termijn de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek rust op de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is ingediend. Volgens Mengesteab heeft het BAMF de Italiaanse autoriteiten pas na het verstrijken van de termijn van drie maanden verzocht om hem over te nemen. In deze context verzoekt de verwijzende rechter het Hof om uitlegging van de Dublin III-verordening.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Het Hof oordeelt ten eerste dat een aanvrager van internationale bescherming zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat de betrokken termijn van drie maanden is verstreken, en dit zelfs wanneer de aangezochte lidstaat bereid is om deze persoon over te nemen. Het Hof brengt in dit verband in herinnering dat de Uniewetgever in het kader van de Dublin III-verordening niet alleen organisatorische voorschriften heeft ingevoerd die uitsluitend de betrekkingen tussen de lidstaten regelen, om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, maar heeft besloten de asielzoekers bij die procedure te betrekken, onder meer door hun het recht te verlenen om een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen tegen het eventueel jegens hen genomen overdrachtsbesluit.

Het Hof stelt ten tweede vast dat een verzoek tot overname niet geldig meer dan drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming kan worden ingediend. De termijn van twee maanden waarbinnen een dergelijk verzoek volgens de Dublin III-verordening moet worden gedaan in het geval van een Eurodac-treffer, is niet een aanvullende termijn die boven op de termijn van drie maanden komt, maar een kortere termijn die zijn rechtvaardiging vindt in het feit dat een dergelijke treffer het bewijs van de illegale overschrijding van een buitengrens van de Unie vormt en daarmee de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat vereenvoudigt.

Het Hof stelt ten derde met betrekking tot de materiële definitie van het verzoek om internationale bescherming⁴⁶ het volgende vast: 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 voortvloeien uit de Dublin III-verordening, en in voorkomend geval ook wanneer alleen de belangrijkste inlichtingen in een dergelijk document (en niet het document zelf of een afschrift daarvan) door die instantie zijn ontvangen. Om de procedure om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, doeltreffend te kunnen inleiden, moet de bevoegde instantie met zekerheid worden geïnformeerd over het feit dat een derdelander om internationale bescherming heeft verzocht. Het is echter niet nodig dat het document dat daarvoor wordt opgesteld een bepaalde vorm heeft of bepaalde aanvullende gegevens bevat die relevant zijn voor de toepassing van de in de Dublin III-verordening vastgestelde criteria, en a fortiori voor de inhoudelijke behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Evenmin is het in dat stadium van de procedure noodzakelijk dat reeds een persoonlijk onderhoud is georganiseerd. Bepaalde belangrijke waarborgen voor aanvragers van internationale bescherming zouden aan doeltreffendheid inboeten indien de ontvangst door de bevoegde instantie (in dit geval het BAMF) van een document als in het hoofdgeding niet zou volstaan om tot uitdrukking te brengen dat een verzoek om internationale bescherming is ingediend. Bovendien zou dan de werking van het Dublin-systeem

⁴⁶ Verzoek waarvan de indiening de termijn van drie maanden doet ingaan.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

ernstig kunnen worden verstoord, doordat afbreuk zou worden gedaan aan de bijzondere status die de Dublin III-verordening toekent aan de eerste lidstaat waarin een verzoek om internationale bescherming wordt ingediend. Verder moet de toezending van de belangrijkste inlichtingen in een dergelijk document aan de bevoegde autoriteit worden beschouwd als de toezending van het origineel of een afschrift van dat document aan die autoriteit. Die toezending volstaat dus als bewijs dat een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend.

Arrest van 25 oktober 2017 (Grote kamer), Shiri (C-201/16, [EU:C:2017:805](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een derdelander bij een van de lidstaten wordt ingediend – Artikel 27 – Rechtsmiddelen – Omvang van de rechterlijke toetsing – Artikel 29 – Termijn voor overdracht – Geen uitvoering van de overdracht binnen de gestelde termijn – Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat – Overgang van de verantwoordelijkheid – Vereiste van een besluit van de verantwoordelijke lidstaat”

Majid Shiri, Iranees staatsburger, is bij de Oostenrijkse rechter opgekomen tegen de afwijzing van zijn verzoek om internationale bescherming en tegen zijn terugzending naar Bulgarije. Deze lidstaat, via welke hij de Unie is binnengekomen en waar hij ook een dergelijk verzoek heeft ingediend, heeft eerder ingestemd met het verzoek om hem terug te nemen. Shiri heeft betoogd dat Oostenrijk op grond van de Dublin III-verordening de voor de behandeling van zijn verzoek verantwoordelijke lidstaat is geworden omdat hij niet aan Bulgarije is overgedragen binnen een termijn van zes maanden nadat de Bulgaarse autoriteiten ermee hebben ingestemd om hem terug te nemen.

De verwijzende rechter stelt het Hof de vraag of volgens de Dublin III-verordening het verstrijken van de betrokken termijn van zes maanden op zichzelf volstaat om een dergelijke overgang van de verantwoordelijkheid van de ene naar de andere lidstaat mee te brengen, en zo ja, of een aanvrager van internationale bescherming voor een rechterlijke instantie kan aanvoeren dat de verantwoordelijkheid is overgegaan.

Dienaangaande oordeelt het Hof dat indien de overdracht niet binnen de termijn van zes maanden plaatsvindt, de verantwoordelijkheid van rechtswege overgaat op de lidstaat die het overnameverzoek heeft gedaan (in dit geval Oostenrijk), zonder dat vereist is dat de verantwoordelijke lidstaat (in dit geval Bulgarije) weigert de betrokkene over te nemen of terug te nemen. Deze uitlegging volgt niet alleen uit de bewoordingen van de Dublin III-verordening, maar strookt ook met de doelstelling van een snelle behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Zij waarborgt namelijk dat in geval van vertraging bij de overname- of terugnameprocedure het verzoek om internationale bescherming wordt behandeld in de lidstaat waar de verzoeker zich bevindt, teneinde die behandeling niet nog langer uit te stellen.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

Het Hof stelt voorts vast dat een aanvrager van internationale bescherming kan aanvoeren dat de termijn van zes maanden is verstreken, ongeacht of deze termijn vóór of na de vaststelling van het overdrachtsbesluit is verstreken. De lidstaten zijn verplicht om daartoe te voorzien in een doeltreffend en snel rechtsmiddel. Het Hof preciseert in dit verband dat wanneer de termijn van zes maanden is verstreken na de vaststelling van een overdrachtsbesluit, de bevoegde autoriteiten van de verzoekende lidstaat (in dit geval Oostenrijk) niet kunnen overgaan tot overdracht van de betrokkene naar een andere lidstaat. In dat geval zijn zij integendeel gehouden ambtshalve de nodige maatregelen te treffen om de verantwoordelijkheid die op hen overgaat te erkennen en om onverwijld aan te vangen met de behandeling van het door de betrokkene ingediende verzoek om internationale bescherming.

Het Hof stelt ook vast dat het krachtens de Oostenrijkse regeling aan een aanvrager van internationale bescherming toekomende recht om in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit omstandigheden aan te voeren die dateren van na de vaststelling van dat besluit, een doeltreffend en snel rechtsmiddel vormt waarmee de betrokkene kan aanvoeren dat de overdrachtstermijn is verstreken.

Arrest van 13 november 2017 (Grote kamer), X (C-47/17 en C-48/17, [EU:C:2018:900](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Verordening (EG) nr. 1560/2003 – Bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Criteria en instrumenten om dit te bepalen – Verzoek tot over- of terugname van een asielzoeker – Negatief antwoord van de aangezochte lidstaat – Verzoek tot heroverweging – Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 – Antwoordtermijn – Verstrijken – Gevolgen”

De hoofdgedingen hebben betrekking op een Syrische en een Eritrese staatsburger die ieder in Nederland een aanvraag hebben ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, nadat zij reeds in een andere lidstaat (namelijk in respectievelijk Duitsland en Zwitserland) een verzoek om internationale bescherming hadden ingediend. De Eritrese staatsburger is de Europese Unie binnengekomen via Italië (waar hij geen verzoek om internationale bescherming heeft ingediend). De Nederlandse autoriteiten hebben krachtens artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening bij de Duitse, de Zwitserse en de Italiaanse autoriteiten verzoeken tot terugname van de betrokkenen ingediend. Na de afwijzing van die verzoeken hebben zij overeenkomstig artikel 5, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 1560/2003 verzoeken tot heroverweging ingediend bij de Duitse en de Italiaanse autoriteiten, die echter ofwel onbeantwoord zijn gebleven, ofwel pas zijn beantwoord na het verstrijken van de in die bepaling gestelde termijn van twee weken.

In zaak C-47/17 heeft verzoeker betoogd dat in geval van een tijdig negatief antwoord van de aangezochte lidstaat op het terugnameverzoek, de verantwoordelijkheid vanaf dat moment bij de verzoekende lidstaat ligt. In zaak C-48/17 is tussen partijen in het

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

hoofdgeding in geschil of de verwerende partij al dan niet verantwoordelijk is geworden voor de behandeling van de door verzoeker ingediende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, wegens het feit dat de Italiaanse autoriteiten, na eerst het door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nederland) ingediende verzoek tot terugname te hebben afgewezen, niet binnen de gestelde termijn hebben geantwoord op het verzoek tot heroverweging. De verwijzende rechter stelt het Hof daarom de vraag of de lidstaat die krachtens artikel 21 of artikel 23 van de Dublin III-verordening om over- of terugname is verzocht, waarop hij binnen de termijnen van artikel 22 of artikel 25 van deze verordening negatief heeft geantwoord, en die nadien om heroverweging is verzocht krachtens genoemd artikel 5, lid 2, binnen een bepaalde termijn moet antwoorden op dat verzoek tot heroverweging. Die rechter vraagt het Hof bovendien wat in voorkomend geval deze termijn is en wat de gevolgen zijn indien de aangezochte lidstaat niet binnen deze termijn op het verzoek tot heroverweging van de verzoekende lidstaat heeft geantwoord.

Na in herinnering te hebben gebracht dat de Uniewetgever in de Dublin III-verordening een regeling heeft getroffen voor de behandeling van terug- en overnameverzoeken door de aangezochte lidstaat middels dwingende termijnen, merkt het Hof op dat de door artikel 5, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 1560/2003 aan de verzoekende lidstaat geboden mogelijkheid om de aangezochte lidstaat te vragen een verzoek opnieuw te onderzoeken, nadat deze heeft geweigerd gevolg te geven aan een overname- of terugnameverzoek, een „aanvullende procedure” vormt, die facultatief is en waarvan de duur strikt en voorzienbaar moet worden afgebakend. Een heroverwegingsprocedure die uitsluitend zou zijn afgebakend door een „redelijke” antwoordtermijn of die van onbepaalde duur is, zou volgens het Hof op gespannen voet staan met de doelstellingen van de Dublin III-verordening en met name met de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen.

Het Hof oordeelt bijgevolg dat artikel 5, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 1560/2003 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaat waarbij krachtens artikel 21 of artikel 23 van de Dublin III-verordening een verzoek tot over- of terugname is ingediend en die na de nodige verificaties daarop een gedetailleerd en uitvoerig gemotiveerd negatief antwoord heeft gegeven binnen de termijnen van artikel 22 of van artikel 25 van laatstgenoemde verordening, en die nadien wordt gevraagd om heroverweging binnen de in artikel 5, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 1560/2003 gestelde termijn van drie maanden, zich in een geest van loyale samenwerking moet inspannen om daarop binnen de in laatstgenoemde bepaling gestelde termijn van twee weken te antwoorden. Wanneer de aangezochte lidstaat niet binnen deze termijn van twee weken antwoordt, is de aanvullende procedure voor heroverweging definitief beëindigd, zodat de verzoekende lidstaat vanaf het verstrijken van die termijn moet worden aangemerkt als verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, tenzij hij nog over de nodige tijd beschikt om binnen de daartoe in artikel 21, lid 1, en in artikel 23, lid 2, van de Dublin III-verordening gestelde dwingende termijnen een nieuw verzoek tot over- of terugname in te dienen.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

2.3. Toetsing van het overdrachtsbesluit in geval van terugname

Arrest van 2 april 2019 (Grote kamer), H. (C-582/17, [EU:C:2019:280](#))

„Prejudiciële verwijzing – Bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Artikel 18, lid 1, onder b) tot en met d) – Artikel 23, lid 1 – Artikel 24, lid 1 – Terugnameprocedure – Verantwoordelijkheidscriteria – Nieuw verzoek dat in een andere lidstaat is ingediend – Artikel 20, lid 5 – Lopende bepalingsprocedure – Intrekking van het verzoek – Artikel 27 – Rechtsmiddelen”

De Nederlandse autoriteiten hebben de Duitse autoriteiten verzocht om twee Syrische staatsburgers terug te nemen die een eerste verzoek om internationale bescherming hebben ingediend in Duitsland, waarna zij deze lidstaat hebben verlaten en een nieuw verzoek hebben ingediend in Nederland. De betrokkenen hebben zich beroepen op de aanwezigheid van hun respectieve echtgenoten in Nederland, die daar internationale bescherming genoten, maar de Nederlandse autoriteiten hebben geweigerd om daarmee rekening te houden en dus om hun verzoek te behandelen, op grond van de overweging dat een verzoeker zich in het kader van een terugnameprocedure niet op artikel 9 van de Dublin III-verordening kan beroepen.

De verwijzende rechter legt het Hof de vraag voor of de bevoegde autoriteiten, voordat zij een verzoek om terugname van een aanvrager van internationale bescherming indienen, onder meer op basis van het in artikel 9 van de Dublin III-verordening neergelegde verantwoordelijkheids criterium moeten bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het door die persoon ingediende verzoek om internationale bescherming.

Het Hof herinnert eraan dat de terugnameprocedure van toepassing is op de personen bedoeld in artikel 20, lid 5, of in artikel 18, lid 1, onder b)-d), van de Dublin III-verordening, en stelt vervolgens vast dat de situatie waarin een derdelander een verzoek om internationale bescherming in een eerste lidstaat indient, daarna dat land verlaat en een nieuwe aanvraag in een tweede lidstaat indient, binnen de werkingssfeer van die procedure valt, los van de vraag of het verzoek in de eerste lidstaat is ingetrokken of de behandeling daarvan overeenkomstig de procedurerichtlijn in die lidstaat reeds is aangevangen.

Voorts benadrukt het Hof dat de omstandigheid dat een overdrachtsbesluit is vastgesteld na een over- of terugnameprocedure, weliswaar geen invloed heeft op de omvang van het door artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening gewaarborgde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dat besluit, maar dat die twee procedures niettemin aan verschillende regelingen onderworpen zijn en dat dit verschil zijn weerslag heeft op de bepalingen van die verordening die ter onderbouwing van een dergelijk beroep kunnen worden aangevoerd. In het kader van de overnameprocedure

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

staat de procedure ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek aan de hand van de in hoofdstuk III van de Dublin III-verordening geformuleerde criteria immers centraal, en kan de lidstaat waar dat verzoek is ingediend een andere lidstaat slechts om een dergelijke overname verzoeken indien hij van mening is dat die andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek. In het kader van de terugnameprocedure zijn die verantwoordelijkheidscriteria daarentegen niet relevant, aangezien het er alleen op aankomt dat de aangezochte lidstaat voldoet aan de voorwaarden van artikel 20, lid 5 (namelijk dat het gaat om de lidstaat waarbij het verzoek voor het eerst is ingediend en waar de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek gaande is), of van artikel 18, lid 1, onder b)-d), van de Dublin III-verordening (namelijk dat het gaat om de lidstaat waarbij het verzoek voor het eerst is ingediend en die, na afloop van de procedure tot bepaling van de verantwoordelijke lidstaat, zijn eigen verantwoordelijkheid voor de behandeling van dat verzoek heeft erkend).

Het Hof voegt hieraan toe dat de irrelevantie van de verantwoordelijkheidscriteria van hoofdstuk III van de Dublin III-verordening in het kader van een terugnameprocedure wordt bevestigd door het feit dat artikel 22 van deze verordening gedetailleerd de wijze bepaalt waarop die criteria in het kader van een overnameprocedure moeten worden toegepast, terwijl artikel 25 van deze verordening, dat de terugnameprocedure betreft, geen vergelijkbare bepaling bevat en van de aangezochte lidstaat enkel verlangt dat hij de noodzakelijke verificaties verricht om zich uit te spreken over het terugnameverzoek.⁴⁷

Het Hof merkt vervolgens nog op dat de tegenovergestelde uitlegging, volgens welke een terugnameverzoek slechts kan worden ingediend wanneer de aangezochte lidstaat op grond van de in hoofdstuk III van de Dublin III-verordening neergelegde verantwoordelijkheidscriteria kan worden aangewezen als de verantwoordelijke lidstaat, wordt tegengesproken door de algemene opzet van deze verordening, die twee autonome procedures heeft willen invoeren (namelijk de overname- en de terugnameprocedure) die op verschillende gevallen van toepassing zijn en door verschillende bepalingen worden geregeld. Deze tegenovergestelde uitlegging zou bovendien afbreuk kunnen doen aan de verwezenlijking van het doel van de Dublin III-verordening, namelijk secundaire stromen van aanvragers van internationale bescherming voorkomen, aangezien zij impliceert dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar het tweede verzoek is ingediend, de facto de conclusie zouden kunnen heroverwegen waartoe de bevoegde autoriteiten van de eerste lidstaat met betrekking tot diens eigen verantwoordelijkheid zijn gekomen na afloop van de procedure ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. Voorts zou door een dergelijke uitlegging afbreuk worden gedaan aan het in artikel 3,

⁴⁷ Zie dienaangaande ook [arrest van 30 november 2023, Ministero dell'Interno e.a. \(Gemeenschappelijke brochure – Indirect refoulement\) \(C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 en C-328/21, EU:C:2023:934\)](#), met name de punten 95-102.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

lid 1, van de Dublin III-verordening vastgestelde wezenlijke beginsel dat een verzoek om internationale bescherming slechts door één enkele lidstaat moet worden behandeld.

Afsluitend stelt het Hof vast dat de in hoofdstuk III van de Dublin III-verordening genoemde verantwoordelijkheidscriteria niet kunnen worden aangevoerd ter onderbouwing van een beroep tegen een overdrachtsbesluit dat is genomen in het kader van een terugnameprocedure. Aangezien de in de artikelen 8 tot en met 10 van de Dublin III-verordening vermelde verantwoordelijkheidscriteria tot doel hebben om bij te dragen tot de bescherming van het belang van het kind en het gezinsleven van de betrokkenen, is het echter zo dat wanneer de betrokkene aan de bevoegde autoriteit van de tweede lidstaat informatie heeft verstrekt waaruit duidelijk blijkt dat die lidstaat krachtens het criterium van artikel 9 van de Dublin III-verordening als verantwoordelijke lidstaat moet worden beschouwd, die lidstaat overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking zijn eigen verantwoordelijkheid moet erkennen in een situatie die valt onder artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening (dat wil zeggen wanneer de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat in de eerste staat nog niet is afgerond). In een dergelijke situatie kan de derdelander zich bij wijze van uitzondering in het kader van een beroep tegen het jegens hem genomen overdrachtsbesluit op dat criterium beroepen.

2.4. Toetsing van het besluit tot overname van een niet-begeleide minderjarige

Arrest van 1 augustus 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Afwijzing van het verzoek tot overname van een niet-begeleide Egyptische minderjarige) (C-19/21, [EU:C:2022:605](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Artikel 8, lid 2, en artikel 27, lid 1 – Niet-begeleide minderjarige met een familielid dat zich wettig in een andere lidstaat ophoudt – Afwijzing door die lidstaat van het verzoek tot overname van deze minderjarige – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel van deze minderjarige of dit familielid tegen de afwijzing van het verzoek – Artikelen 7, 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Belang van het kind”

Toen hij nog minderjarig was heeft I, Egyptisch staatsburger, in Griekenland een verzoek om internationale bescherming ingediend. In dat verzoek heeft hij de wens geuit om te worden verenigd met S, zijn oom, eveneens Egyptisch staatsburger, die rechtmatig in Nederland verbleef. Gelet op die omstandigheden hebben de Griekse autoriteiten bij de Nederlandse autoriteiten een verzoek tot overname van I ingediend dat gebaseerd was op de bepaling van de Dublin III-verordening op grond waarvan de lidstaat waarin een familielid van een niet-begeleide minderjarige asielzoeker wettig verblijft, verantwoordelijk is voor de behandeling van diens verzoek om internationale

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

bescherming indien dat familielid voor hem kan zorgen, en zulks in het belang is van de niet-begeleide minderjarige. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris”) heeft dat overnameverzoek echter afgewezen, evenals het latere verzoek om heroverweging.

I en S hebben tegen het afwijzende besluit van de Staatssecretaris een bezwaarschrift ingediend. De Staatssecretaris heeft dat bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk verklaard op grond van de overweging dat de Dublin III-verordening niet voorziet in de mogelijkheid voor personen die om internationale bescherming verzoeken om op te komen tegen de afwijzing van een overnameverzoek. I en S hebben tegen dat besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag (Nederland) en hebben aangevoerd dat zij op grond van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening ieder het recht hadden een dergelijk beroep in rechte in te stellen.

In deze context stelt de rechtbank Den Haag het Hof vragen over de beroepswegen die voor een niet-begeleide minderjarige asielzoeker en voor zijn familielid openstaan tegen de afwijzing van een overnameverzoek.

Het Hof (Grote kamer) oordeelt dat artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 24 en 47 van het Handvest, de lidstaat waaraan een overnameverzoek is gericht, verplicht om te voorzien in een recht van beroep bij een rechterlijke instantie tegen zijn weigeringsbesluit ten behoeve van een niet-begeleide minderjarige die om internationale bescherming verzoekt, maar niet ten behoeve van een familielid van die minderjarige.

Vooraf breng het Hof in herinnering dat artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening op basis van een letterlijke uitlegging een persoon die om internationale bescherming verzoekt weliswaar enkel een recht van beroep lijkt toe te kennen om een overdrachtsbesluit aan te vechten, maar dat de bewoordingen van deze bepaling niet uitsluiten dat een niet-begeleide minderjarige die om internationale bescherming verzoekt, ook een recht van beroep wordt toegekend om een besluit aan te vechten waarbij een op artikel 8, lid 2, van de Dublin III-verordening gebaseerd verzoek tot overname is afgewezen.

Om te bepalen of artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, gelezen in het licht van de artikelen 7, 24 en 47 van het Handvest, vereist dat beroep kan worden ingesteld tegen een dergelijk besluit waarbij de overname wordt geweigerd, moet bij de uitlegging van deze bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de doelstellingen, de algemene opzet en de context ervan, en met name met de ontwikkeling die de bepaling heeft doorgemaakt in het stelsel waarvan zij deel uitmaakt.

In dit verband herinnert het Hof eraan dat eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, volgens artikel 47, eerste alinea, van het Handvest recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. Dat recht correspondeert met

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

de in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU vervatte verplichting voor de lidstaten om in de nodige rechtsmiddelen te voorzien om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren.

Met betrekking tot de bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en de inachtneming van het bindende verantwoordelijkheids criterium van artikel 8, lid 2, van de Dublin III-verordening merkt het Hof op dat de rechterlijke bescherming van een niet-begeleide minderjarige asielzoeker er niet van mag afhangen of jegens die asielzoeker een overdrachtsbesluit is genomen (door de verzoekende lidstaat) of een besluit waarbij het verzoek tot overname van die asielzoeker is afgewezen (door de aangezochte lidstaat). Deze besluiten kunnen namelijk beide het recht aantasten dat een niet-begeleide minderjarige aan die bepaling ontleent om te worden verenigd met een familielid dat met het oog op de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming voor hem kan zorgen. Daaruit volgt dat de niet-begeleide minderjarige in beide gevallen overeenkomstig artikel 47, eerste alinea, van het Handvest de mogelijkheid moet hebben om beroep in te stellen en schending van dat recht in te roepen.

In casu zou I, indien hij zich na zijn aankomst in Griekenland naar Nederland had begeven en daar zijn verzoek om internationale bescherming had ingediend en de Griekse autoriteiten als lidstaat van eerste aankomst de overname van I hadden aanvaard, overeenkomstig artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening het recht hebben gehad om bij een rechterlijke instantie beroep in te stellen tegen het overdrachtsbesluit van de Nederlandse autoriteiten, op grond van de omstandigheid dat een van zijn familieleden in Nederland verbleef. In een dergelijk geval zou hij dus met succes kunnen aanvoeren dat het recht is geschonden dat hij als niet-begeleide minderjarige ontleent aan artikel 8, lid 2, van de Dublin III-verordening. Bij een letterlijke uitlegging van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening zou een asielzoeker die in de lidstaat van eerste aankomst blijft en daar zijn verzoek om internationale bescherming indient, daarentegen verstoken blijven van dat beroepsrecht, aangezien er in dat geval geen overdrachtsbesluit is vastgesteld.

Het Hof komt tot de slotsom dat een niet-begeleide minderjarige asielzoeker, om schending te kunnen stellen van het recht dat door artikel 8, lid 2, van de Dublin III-verordening wordt verleend, krachtens artikel 27, lid 1, van deze verordening niet alleen een beroep in rechte moet kunnen instellen in het geval waarin de verzoekende lidstaat een overdrachtsbesluit vaststelt, maar ook in het geval waarin de aangezochte lidstaat weigert de betrokkene over te nemen, temeer daar eerstgenoemde bepaling beoogt te verzekeren dat de in de artikelen 7 en 24 van het Handvest verankerde grondrechten van niet-begeleide minderjarigen volledig in acht worden genomen.

Artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening kent daarentegen geen recht van beroep tegen een dergelijk weigeringsbesluit toe aan een familielid van de asielzoeker dat in de aangezochte lidstaat verblijft. Bovendien worden dat familielid noch door artikel 7 en artikel 24, lid 2, van het Handvest noch door artikel 8, lid 2, van de Dublin III-verordening

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

rechten toegekend die het in rechte tegen een dergelijk weigeringsbesluit zou kunnen inroepen, zodat dat familielid het recht van beroep tegen een dergelijk besluit ook niet aan alleen artikel 47 van het Handvest kan ontleen.

2.5. Mogelijkheid om zich te beroepen op omstandigheden die dateren van na de vaststelling van een overdrachtsbesluit

Arrest van 15 april 2021, Belgische Staat (Gegevens die dateren van na het overdrachtsbesluit) (C-194/19, [EU:C:2021:270](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Artikel 27 – Rechtsmiddelen – Inaanmerkingneming van gegevens die dateren van na het overdrachtsbesluit – Effectieve rechterlijke bescherming”

H. A., een derdelander, heeft in België een asielverzoek ingediend. Aangezien de Spaanse autoriteiten ermee hebben ingestemd hem over te nemen, is zijn verzoek echter afgewezen en is besloten hem over te dragen aan Spanje. Kort daarop is ook de broer van H. A. in België aangekomen en heeft ook hij daar een asielverzoek ingediend. Vervolgens heeft H. A. beroep ingesteld tegen het besluit om hem aan Spanje over te dragen, waarbij hij onder meer aanvoerde dat zijn asielverzoek samen met dat van zijn broer moest worden behandeld.

Dit beroep is verworpen omdat de aankomst van de broer van H. A. in België dateerde van na de vaststelling van het bestreden besluit, zodat deze omstandigheid niet in aanmerking kon worden genomen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van dat besluit. H. A. heeft bij de Raad van State (België) cassatieberoep ingesteld wegens schending van zijn recht om een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, zoals dit voortvloeit uit de Dublin III-verordening⁴⁸ en artikel 47 van het Handvest. Los van de vraag of de aankomst van de broer van H.A. daadwerkelijk van invloed kon zijn op de bepaling welke lidstaat verantwoordelijk was voor de behandeling van het asielverzoek van H. A.⁴⁹, dient de Raad van State uit te maken of een asielzoeker zich moet kunnen beroepen op omstandigheden die dateren van na de vaststelling van een op hem betrekking hebbend overdrachtsbesluit. De Raad van State besluit het Hof hierover vragen te stellen.

Het Hof (Grote kamer) oordeelt dat het Unierecht⁵⁰ in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de rechter bij het onderzoek van een bij hem ingesteld beroep tot nietigverklaring van een overdrachtsbesluit geen rekening mag

⁴⁸ Artikel 27 van deze verordening.

⁴⁹ Zie de definitie van het begrip „gezinsleden” in artikel 2, onder g), van de Dublin III-verordening en artikel 10 van deze verordening.

⁵⁰ Artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, gelezen in het licht van overweging 19 ervan en van artikel 47 van het Handvest.

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

houden met omstandigheden die dateren van na de vaststelling van dat besluit en die beslissend zijn voor de juiste toepassing van de Dublin III-verordening. Dit ligt anders wanneer die wettelijke regeling voorziet in een specifiek rechtsmiddel dat kan worden ingesteld nadat die omstandigheden zich hebben voorgedaan, mits dit rechtsmiddel het mogelijk maakt om de situatie van de betrokken persoon te onderzoeken aan de hand van de huidige omstandigheden en de resultaten van dit onderzoek bindend zijn voor de bevoegde autoriteiten.

Om tot deze slotsom te komen, herinnert het Hof eraan dat een persoon jegens wie een overdrachtsbesluit is vastgesteld, krachtens de Dublin III-verordening⁵¹ het recht heeft om tegen dit besluit een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen en dat dit rechtsmiddel onder meer gericht moet zijn op de toepassing van deze verordening. Het Hof brengt eveneens in herinnering dat het reeds heeft geoordeeld dat een aanvrager van internationale bescherming dient te beschikken over een doeltreffend en snel rechtsmiddel waarmee hij zich kan beroepen op omstandigheden die dateren van na de vaststelling van een overdrachtsbesluit, wanneer het voor de juiste toepassing van de Dublin III-verordening beslissend is dat deze omstandigheden in aanmerking worden genomen.⁵²

Het Hof benadrukt evenwel dat de lidstaten hun stelsel van rechtsmiddelen daarom nog niet aldus hoeven te organiseren dat het vereiste om rekening te houden met dergelijke omstandigheden wordt gewaarborgd bij het onderzoek van het rechtsmiddel waarmee de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit wordt betwist. De Uniewetgever heeft immers slechts bepaalde procedurele aspecten van het recht om beroep in te stellen tegen het overdrachtsbesluit geharmoniseerd, en in de Dublin III-verordening wordt niet gepreciseerd of dit recht noodzakelijkerwijs impliceert dat de aangezochte rechter de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit in het licht van de huidige omstandigheden kan onderzoeken. Op grond van het beginsel van procedurele autonomie is het dan ook een zaak van elke lidstaat om ter zake nadere regels vast te stellen, op voorwaarde evenwel dat deze regels niet ongunstiger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke situaties waarop het nationale recht van toepassing is (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat zij de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). Wat meer in het bijzonder het doeltreffendheidsbeginsel betreft, merkt het Hof in dit concrete geval op dat een tegen een overdrachtsbesluit ingesteld beroep tot nietigverklaring in het kader waarvan de aangezochte rechter geen rekening mag houden met omstandigheden die dateren van na de vaststelling van dit besluit en die beslissend zijn voor de juiste toepassing van de Dublin III-verordening, geen toereikende rechterlijke bescherming biedt aangezien de betrokkene niet in staat wordt gesteld om de rechten uit te oefenen die hij ontleent aan deze verordening en aan artikel 47 van het Handvest. Het Hof voegt hier echter aan toe dat de lidstaten een toereikende rechterlijke bescherming kunnen

⁵¹ Artikel 27, lid 1, en overweging 19 van de Dublin III-verordening.

⁵² Zie arresten [van 25 oktober 2017, Shiri \(C-201/16, EU:C:2017:805\)](#), en [25 januari 2018, Hasani \(C-360/16, EU:C:2018:35\)](#).

Criteria en instrumenten ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

waarborgen door in het kader van het nationale gerechtelijke stelsel als geheel te voorzien in een specifiek rechtsmiddel dat losstaat van het rechtsmiddel dat wordt ingesteld om de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit te doen toetsen, en dat de mogelijkheid biedt om rekening te houden met dergelijke omstandigheden. Dat specifieke rechtsmiddel moet de betrokkene dan wel de gegarandeerde mogelijkheid bieden om gedaan te krijgen dat de bevoegde autoriteiten van de verzoekende lidstaat hem niet kunnen overdragen wanneer een omstandigheid die dateert van na het overdrachtsbesluit aan de uitvoering van dit besluit in de weg staat. Tevens moet het ervoor zorgen dat wanneer een latere omstandigheid met zich meebrengt dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat verplicht zijn de nodige maatregelen te treffen om die verantwoordelijkheid te erkennen en dat verzoek onverwijld te onderzoeken. Voorts mag de instelling van dat specifieke rechtsmiddel niet afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene zijn vrijheid is ontnomen of dat de tenuitvoerlegging van het overdrachtsbesluit ophanden is.



HOF VAN JUSTITIE
VAN DE EUROPESE UNIE

Directie Onderzoek en Documentatie

Maart 2024