

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

7 juni 2016 (\*)

„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”

In zaak C-63/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag (Nederland) bij beslissing van 2 februari 2015, ingekomen bij het Hof op 12 februari 2015, in de procedure

**Mehrdad Ghezelbash**

tegen

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (rapporteur), J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby en F. Biltgen, kamerpresidenten, J.-C. Bonichot, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 december 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- Ghezelbash, vertegenwoordigd door Y. G. F. M. Coenders, P. J. Schüller en A. Eikelboom, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door K. Bulterman, H. Stergiou en B. Koopman als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vlácil als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door F. X. Bréchet en D. Colas als gemachtigden,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande, R. Troosters en K. Simonsson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 maart 2016,  
het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 27 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Mehrdad Ghezelbash, Iraans staatsburger, en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris”) over het besluit van laatstgenoemde om de door Ghezelbash ingediende aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd af te wijzen.

### Toepasselijke bepalingen

*Verordening (EG) nr. 343/2003*

- 3 Artikel 19, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1), bepaalde:

„1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname van een asielzoeker, stelt de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend, de asielzoeker in kennis van de beslissing om het asielverzoek niet te behandelen en van de verplichting om de asielzoeker over te dragen aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling.

2. De in lid 1 bedoelde beslissing wordt gemotiveerd. [...] Tegen deze beslissing kan beroep of bezwaar worden aangetekend. Dit heeft geen opschortende werking voor de overdracht, tenzij het gerecht of de bevoegde instantie, indien de nationale wetgeving daarin voorziet, naargelang van het geval een andersluidende beslissing neemt.”

*Verordening nr. 604/2013*

- 4 De overwegingen 1, 4, 5, 9, 19 en 40 van verordening nr. 604/2013 luiden als volgt:

„(1) Verordening [nr. 343/2003] moet op verscheidene punten ingrijpend worden gewijzigd. [...]

[...]

(4) In de conclusies [van de Europese Raad, in zijn bijzondere bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999] van Tampere werd ook aangegeven dat het [gemeenschappelijk Europees asielstelsel] op korte termijn een duidelijke en hanteerbare methode moet bevatten om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.

(5) Deze methode moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met de methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen.

[...]

- (9) Gezien de resultaten van de verrichte evaluaties van de uitvoering van de instrumenten uit de eerste fase is het nu tijd om de uitgangspunten van verordening [nr. 343/2003] te bevestigen en tegelijkertijd de verbeteringen aan te brengen waarvan de ervaring heeft geleerd dat ze nodig zijn om het Dublinsysteem effectiever te maken en verzoekers uit hoofde van dat systeem beter te beschermen. [...]

[...]

- (19) Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen, overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd. Teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking te hebben op de toepassing van deze verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen.

[...]

- (40) Aangezien de doelstelling van deze verordening, namelijk de vaststelling van 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, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en daarom wegens de omvang en de gevolgen van deze verordening beter op het niveau van de Unie kan worden bereikt, kan de Unie, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 5 [VEU] maatregelen nemen. [...]"

5 In artikel 3, leden 1 en 2, van deze verordening is bepaald:

„1. De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, inclusief aan de grens of in de transitzones. Het verzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is.

2. Wanneer op basis van de in deze verordening vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, is de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

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 van de grondrechten van de Europese Unie, 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.

Indien de overdracht uit hoofde van dit lid niet kan geschieden 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."

6 Artikel 4, lid 1, van die verordening bepaalt:

„Zodra een verzoek om internationale bescherming in een lidstaat is ingediend in de zin van artikel 20, lid 2, stellen de bevoegde autoriteiten van die lidstaat de verzoeker in kennis van de toepassing van deze verordening, en met name van:

[...]

- b) de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, de rangorde volgens welke zij van toepassing zijn in de verschillende fasen van de procedure en hun verwachte duur, met vermelding van het feit dat een verzoek om internationale bescherming dat in een bepaalde lidstaat wordt ingediend, ertoe kan leiden dat die lidstaat op grond van deze verordening verantwoordelijk wordt voor de behandeling ervan, ook al volgt die verantwoordelijkheid niet uit de criteria voor de toekenning van verantwoordelijkheid;
- c) het persoonlijk onderhoud overeenkomstig artikel 5 en de mogelijkheid om informatie over de aanwezigheid van gezinsleden, familieleden of andere familierelaties in de lidstaten te verstrekken, met inbegrip van de wijze waarop de verzoeker die informatie kan verstrekken;
- d) de mogelijkheid om een overdrachtsbesluit aan te vechten en, in voorkomend geval, om te verzoeken om de opschorting van de overdracht;

[...]”

7 Artikel 5, leden 1 tot en met 3 en 6, van die verordening luidt:

„1. Om de verantwoordelijke lidstaat gemakkelijker te kunnen bepalen, voert de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast een persoonlijk onderhoud met de verzoeker. Het onderhoud biedt de verzoeker tevens de mogelijkheid de overeenkomstig artikel 4 aan hem verstrekte informatie juist te begrijpen.

2. Het persoonlijk onderhoud kan achterwege blijven indien de verzoeker:

- a) is ondergedoken, of
- b) na de in artikel 4 bedoelde informatie te hebben ontvangen, reeds op andere wijze de informatie heeft verstrekt die relevant is voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat. Lidstaten die het onderhoud achterwege laten, bieden de verzoeker de gelegenheid om alle verdere informatie te verstrekken die relevant is om op correcte wijze de verantwoordelijke lidstaat te bepalen, voordat er een besluit tot overdracht van de verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig artikel 26, lid 1, wordt genomen.

3. Het persoonlijk onderhoud vindt tijdig plaats en in elk geval voordat er een besluit tot overdracht van de verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig artikel 26, lid 1, wordt genomen.

[...]

6. De lidstaat die het persoonlijk onderhoud voert, stelt een schriftelijke samenvatting op met ten minste de belangrijkste informatie die de verzoeker tijdens het onderhoud heeft verstrekt. Die samenvatting kan de vorm van een verslag of een standaardformulier aannemen. De lidstaat zorgt ervoor dat de verzoeker en/of de juridisch adviseur of andere raadsman die de verzoeker vertegenwoordigt, tijdig toegang tot de samenvatting heeft.”

8 Teneinde de verantwoordelijke lidstaat aan te wijzen in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 604/2013, bevat hoofdstuk III ervan een lijst objectieve criteria met een vaste rangorde.

9 Artikel 7, lid 1, van deze verordening luidt:

„De in dit hoofdstuk vastgestelde criteria aan de hand waarvan de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, zijn van toepassing in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst.”

10 In artikel 12, leden 1 en 4, van die verordening is bepaald:

„1. Wanneer de verzoeker houder is van een geldige verblijfstitel, is de lidstaat die deze titel heeft afgegeven, verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

[...]

4. Wanneer de verzoeker slechts houder is van één of meer verblijfstitels die minder dan twee jaar zijn verlopen of van één of meer visa die minder dan zes maanden zijn verlopen en die hem daadwerkelijk toegang hebben verschaft tot het grondgebied van een lidstaat, zijn de leden 1, 2 en 3 van toepassing zolang de verzoeker het grondgebied van de lidstaten niet heeft verlaten.

[...]”

11 Hoofdstuk IV van die verordening bevat regels betreffende de hereniging met afhankelijke personen en discretionaire bepalingen.

12 Artikel 21 van verordening nr. 604/2013 is als volgt geformuleerd:

„1. De lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan die andere lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 20, lid 2, om overname verzoeken.

[...]

3. In de in de leden 1 en 2 bedoelde gevallen wordt het verzoek om overname door een andere lidstaat met behulp van een standaardformulier gedaan en gestaafd met bewijsmiddelen of indirecte bewijzen zoals omschreven in de twee in artikel 22, lid 3, genoemde lijsten, en/of relevante elementen uit de verklaring van de verzoeker aan de hand waarvan de autoriteiten van de aangezochte lidstaat kunnen nagaan of deze lidstaat op grond van de criteria van deze verordening verantwoordelijk is.

[...]”

13 In artikel 22, leden 2 tot en met 5, van deze verordening is bepaald:

„2. Voor het afhandelen van de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat worden bewijsmiddelen en indirecte bewijzen gebruikt.

[...]

4. De bewijsvereisten mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de correcte toepassing van deze verordening.

5. Indien formele bewijzen ontbreken, erkent de aangezochte lidstaat zijn verantwoordelijkheid wanneer de indirecte bewijzen samenhangend, verifieerbaar en voldoende gedetailleerd zijn om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is.”

14 Artikel 26 van die verordening luidt als volgt:

„1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname of de terugname van een verzoeker [...], stelt de verzoekende lidstaat de betrokkene in kennis van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat en, indien van toepassing, van het besluit om zijn verzoek om internationale bescherming niet te behandelen. [...]

2. Het in lid 1 bedoelde besluit bevat informatie over de beschikbare rechtsmiddelen, waaronder het recht om te verzoeken om opschortende werking, indien van toepassing, alsmede de termijnen om van de beschikbare rechtsmiddelen gebruik te maken; [...]

De lidstaten zien er op toe dat aan de betrokkene, samen met het in lid 1 bedoelde besluit, informatie wordt meegedeeld over personen of instanties die hem rechtsbijstand kunnen verlenen, indien die informatie hem niet eerder is verstrekt.

3. Wanneer de betrokkene niet door een juridisch adviseur of een andere raadsman wordt bijgestaan of vertegenwoordigd, stellen de lidstaten hem van de voornaamste elementen van het besluit, die altijd informatie omvatten over de beschikbare rechtsmiddelen en de termijnen om daarvan gebruik te maken, in kennis in een taal die de betrokkene begrijpt of waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat hij die begrijpt."

15 In artikel 27 van deze verordening is bepaald:

„1. De verzoeker [...] heeft het recht tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.

2. De lidstaten stellen een redelijke termijn vast waarbinnen de betrokkene zijn recht op het instellen van een daadwerkelijk rechtsmiddel overeenkomstig lid 1, kan uitoefenen.

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

a) het beroep of het bezwaar de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven, of

b) de overdracht automatisch wordt opgeschort en dat dergelijke opschorting verstrijkt na een bepaalde redelijke termijn, binnen welke een rechterlijke instantie na nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het verzoek een beslissing heeft genomen of een beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, of

c) de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. De lidstaten zorgen ervoor dat er een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek wordt gegeven. Beslissingen over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit worden gegeven binnen een redelijke termijn die evenwel een nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het opschortingsverzoek mogelijk maakt. Een beslissing om de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet op te schorten wordt gemotiveerd.

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

5. De lidstaten zorgen ervoor dat de betrokkene toegang heeft tot rechtsbijstand en zo nodig tot taalkundige bijstand.

6. De lidstaten zorgen ervoor dat rechtsbijstand op verzoek kosteloos wordt verstrekt indien de betrokkene de kosten niet kan opbrengen. [...]"

16 Artikel 29, lid 1, van verordening nr. 604/2013 bepaalt:

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

[...]"

- 17 In artikel 36, leden 1 en 4, van deze verordening is bepaald:

„1. De lidstaten kunnen onderling op bilaterale basis administratieve regelingen treffen voor de praktische toepassing van deze verordening, teneinde deze gemakkelijker en doeltreffender ten uitvoer te leggen. Deze regelingen kunnen betrekking hebben op:

- a) de uitwisseling van verbindingsambtenaren;
- b) een vereenvoudiging van de procedures en een verkorting van de termijnen voor de indiening en de behandeling van overname- en terugnameverzoeken.

[...]

4. Indien de Commissie van oordeel is dat een regeling als bedoeld in lid 1, onder b), onverenigbaar is met deze verordening, stelt zij de betrokken lidstaten hiervan binnen een redelijke termijn in kennis. De lidstaten doen al het nodige om de regeling binnen een redelijke termijn zodanig te wijzigen dat alle opgemerkte onverenigbare elementen worden weggenomen.”

- 18 Artikel 37 van die verordening voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om gebruik te maken van een bemiddelingsprocedure wanneer zij het blijvend oneens zijn over elke aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van deze verordening.

#### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 19 Na op 3 maart 2014 te zijn gehoord door de Nederlandse autoriteiten, heeft Ghezelbash op 4 maart 2014 bij deze autoriteiten een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend.
- 20 Daar uit onderzoek in het visuminformatiesysteem van de Europese Unie (VIS) was gebleken dat Ghezelbash door de buitenlandse vertegenwoordiging van de Franse Republiek in Iran in het bezit was gesteld van een visum dat geldig was van 17 december 2013 tot 11 januari 2014, heeft de Staatssecretaris de Franse autoriteiten op 7 maart 2014 verzocht de betrokkene over te nemen op grond van verordening nr. 604/2013.
- 21 De Franse autoriteiten hebben op 5 mei 2014 ingestemd met dit verzoek tot overname.
- 22 Ghezelbash is op 15 mei 2014 opnieuw gehoord door de Nederlandse autoriteiten, en is toen specifiek bevraged. Bij zienswijze van 20 mei 2014 heeft hij de Staatssecretaris verzocht om zijn asielverzoek te behandelen in de verlengde asielprocedure, teneinde hem de kans te geven de originele documenten over te leggen die aantonen dat hij van 19 december 2013 tot 20 februari 2014 weer terug was in Iran, dat wil zeggen nadat hij zich naar Frankrijk had begeven, wat volgens hem betekent dat laatstgenoemde lidstaat niet verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek.
- 23 Bij besluit van 21 mei 2014 heeft de Staatssecretaris de door Ghezelbash ingediende aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd afgewezen.
- 24 Op 22 mei 2014 heeft Ghezelbash tegen dat besluit beroep ingesteld en de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (Nederland) verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Voorts heeft hij op 28 mei 2014 verscheidene indirecte bewijzen overgelegd ten bewijze dat hij na zijn verblijf in Frankrijk naar Iran was teruggekeerd, te weten een verklaring van zijn werkgever, een doktersverklaring en een overeenkomst ter zake van de verkoop van onroerend goed.
- 25 Bij uitspraak van 13 juni 2014 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag het door Ghezelbash ingediende verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen en

gelast dat de rechtsgevolgen van het besluit van de Staatssecretaris van 21 mei 2014 worden opgeschort.

- 26 De verwijzende rechter meent dat dit besluit in aanmerking komt voor vernietiging wegens zorgvuldigheids- en motiveringsgebreken, omdat de Staatssecretaris het asielverzoek van Ghezelbash had moeten behandelen in het kader van de verlengde asielprocedure teneinde volledig rekening te houden met de door hem overgelegde documenten. Om te bepalen of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand moeten blijven, meent deze rechter evenwel dat hij tevens moet bepalen of Ghezelbash het recht heeft om de verantwoordelijkheid van de Franse Republiek voor de behandeling van zijn asielverzoek te betwisten nadat die lidstaat deze verantwoordelijkheid heeft aanvaard.
- 27 Bovendien beklemtoont deze rechter dat Ghezelbash tijdens het onderhoud van 3 maart 2014 in dermate algemene bewoordingen was geïnformeerd over diens verplichting om voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat bewijzen over te leggen, dat hem niet kan worden tegengeworpen dat hij niet reeds in die fase van de procedure melding heeft gemaakt van de nadien overgelegde documenten. Het aan de Franse autoriteiten gezonden verzoek tot overname was dus vroegtijdig, althans onvolledig, en die autoriteiten hebben zich bijgevolg uitgesproken over dat verzoek zonder op de hoogte te zijn geweest van de door de asielzoeker verstrekte documenten.
- 28 Daarop heeft de rechtbank Den Haag de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Hoe ver strekt de reikwijdte van artikel 27 van verordening nr. 604/2013, al dan niet in samenhang met overweging 19 [van die verordening]?

Heeft een asielzoeker, in een situatie als deze, waarin de vreemdeling pas na het claimakkoord met de Dublin-claim is geconfronteerd en die vreemdeling na het claimakkoord bewijsstukken overlegt die tot de conclusie kunnen leiden dat niet de aangezochte lidstaat maar de verzoekende lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, en vervolgens de verzoekende lidstaat deze documenten niet onderzoekt noch deze voorlegt aan de aangezochte lidstaat, op grond van dit artikel het recht om een (effectief) rechtsmiddel aan te wenden tegen de toepassing van de criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke staat als genoemd in hoofdstuk III van verordening nr. 604/2013?

- 2) Is in het geval de vreemdeling onder verordening nr. 604/2013, evenals onder de werking van verordening nr. 343/2003, in beginsel geen beroep toekomt op de onjuiste toepassing van de criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat wanneer de aangezochte lidstaat heeft ingestemd met een verzoek om overname, het uitgangspunt van verweerder juist dat dit uitgangspunt slechts uitzondering lijdt in gezinssituaties als bedoeld in artikel 7 van verordening nr. 604/2013, of zijn ook andere bijzondere feiten en omstandigheden denkbaar op grond waarvan de vreemdeling een beroep toekomt op de onjuiste toepassing van de criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat?
- 3) Indien het antwoord op vraag 2 luidt dat naast gezinssituaties ook andere omstandigheden ertoe kunnen leiden dat de vreemdeling een beroep toekomt op de onjuiste toepassing van de criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat, kunnen de feiten en omstandigheden zoals omschreven in [punt 27 van het onderhavige arrest] dergelijke bijzondere feiten en omstandigheden vormen?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### *Eerste vraag*

- 29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 27, lid 1, van verordening nr. 604/2013, gelezen in het licht van overweging 19 van die verordening, in die zin moet worden uitgelegd dat in een situatie als die aan de orde in het hoofdgeding, een asielzoeker zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens



hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat een in hoofdstuk III van die verordening genoemd verantwoordelijkheids criterium, met name het in artikel 12 van die verordening genoemde criterium betreffende de afgifte van een visum, verkeerd is toegepast.

- 30 Artikel 27, lid 1, van verordening nr. 604/2013 bepaalt dat de asielzoeker het recht heeft 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.
- 31 Blijkens de concordantietabel in bijlage II bij deze verordening komt deze bepaling overeen met artikel 19, lid 2, van verordening nr. 343/2003.
- 32 In het arrest van 10 december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813), heeft het Hof geoordeeld dat die bepaling in die zin moest worden uitgelegd dat een asielzoeker slechts tegen de verantwoordelijkheid van een lidstaat als de lidstaat waar de asielzoeker voor het eerst het grondgebied van de Unie is binnengekomen, kon opkomen met een beroep op het bestaan van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in die lidstaat die ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat die asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten.
- 33 De verwijzende rechter vraagt zich af of dat arrest in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding relevant is voor de bepaling van de strekking van artikel 27, lid 1, van verordening nr. 604/2013.
- 34 Vooraf moet worden vastgesteld dat verordening nr. 604/2013, wat de aan de asielzoeker toegekende rechten betreft, op wezenlijke punten verschilt van verordening nr. 343/2003, die van toepassing was in de zaak die tot het arrest van 10 december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813), heeft geleid.
- 35 De omvang van het in artikel 27, lid 1, van verordening nr. 604/2013 bedoelde rechtsmiddel moet dus worden bepaald tegen de achtergrond van de bewoordingen van de bepalingen van deze verordening, de algemene opzet, de doelstellingen en de context ervan, met name de evolutie die zij heeft doorgemaakt in het kader van het stelsel waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin arrest van 10 december 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, punt 51).
- 36 Blijkens de tekst van artikel 27, lid 1, van die verordening moet het in deze bepaling bedoelde rechtsmiddel „daadwerkelijk” zijn en moet het betrekking hebben op zowel feitelijke kwesties als rechtsvragen. Voorts bevat die tekst geen enkele beperking van de argumenten die door de asielzoeker in het kader van dat rechtsmiddel kunnen worden aangevoerd. Dit geldt ook voor de bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder d), van deze verordening, betreffende het recht op de informatie die door de bevoegde autoriteiten aan de asielzoeker moet worden verstrekt over de mogelijkheid om een overdrachtsbesluit aan te vechten.
- 37 In het bijzonder moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever geen specifiek – en a fortiori geen exclusief – verband heeft gelegd tussen de bij artikel 27 van verordening nr. 604/2013 ingestelde rechtsmiddelen en de regel, die thans in artikel 3, lid 2, van deze verordening staat, waarbij de mogelijkheden om een asielzoeker over te dragen aan de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, zijn beperkt in geval van gebreken in het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in die lidstaat die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten.
- 38 Voorts is de omvang van het rechtsmiddel dat een asielzoeker tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit kan aanwenden, gepreciseerd in overweging 19 van verordening nr. 604/2013, waarvan de inhoud niet in verordening nr. 343/2003 voorkwam.
- 39 Deze overweging vermeldt dat, teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, het bij verordening nr. 604/2013 ingestelde daadwerkelijke rechtsmiddel tegen

overdrachtsbesluiten zowel betrekking dient te hebben op de toepassing van deze verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat waaraan de verzoeker wordt overgedragen.

- 40 Hoewel de tweede in die overweging genoemde toetsing uitsluitend verwijst naar het onderzoek van de situatie in de lidstaat waaraan de asielzoeker wordt overgedragen en er met name toe strekt zich ervan te vergewissen dat de overdracht van deze asielzoeker niet onmogelijk is om een van de in artikel 3, lid 2, van deze verordening genoemde redenen, ziet de eerste in die overweging genoemde toetsing meer in het algemeen op het onderzoek of die verordening juist is toegepast.
- 41 Uit de algemene opzet van verordening nr. 604/2013 volgt dat deze regeling hoofdzakelijk berust op het volgen van een procedure voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat, welke wordt aangewezen op basis van de criteria in hoofdstuk III van deze verordening.
- 42 Zo heeft verordening nr. 604/2013, volgens de overwegingen 4, 5 en 40 ervan, tot doel een duidelijke en hanteerbare methode vast te stellen op basis van objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria, om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Met name uit artikel 3, lid 1, en artikel 7, lid 1, van deze verordening vloeit voort dat de verantwoordelijke lidstaat in beginsel de lidstaat is die op basis van de in hoofdstuk III van deze verordening geformuleerde criteria wordt aangewezen. Hoofdstuk IV ervan noemt overigens nauwkeurig de situaties waarin een lidstaat in afwijking van deze criteria kan worden beschouwd verantwoordelijk te zijn voor de behandeling van een asielverzoek.
- 43 Dat de procedure voor de aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat, aan de hand van de in hoofdstuk III van verordening nr. 604/2013 geformuleerde criteria, bij de toepassing van deze verordening centraal staat, wordt bevestigd door het feit dat volgens artikel 21, lid 1, ervan de lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend, een andere lidstaat slechts om overname kan verzoeken indien de eerste van deze lidstaten van mening is dat de tweede verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek. Voorts moet het verzoek tot overname ingevolge artikel 21, lid 3, van die verordening worden gestaafd met elementen aan de hand waarvan de autoriteiten van de aangezochte lidstaat kunnen nagaan of deze lidstaat op grond van de criteria van deze verordening verantwoordelijk is. Ook blijkt uit artikel 22 van verordening nr. 604/2013 dat het op een dergelijk verzoek te geven antwoord moet berusten op een onderzoek van de bewijsmiddelen en indirecte bewijzen aan de hand waarvan de criteria van hoofdstuk III van deze verordening kunnen worden toegepast.
- 44 Bijgevolg moet de verwijzing in overweging 19 van verordening nr. 604/2013 naar de toepassing van deze verordening in het kader van het in artikel 27, lid 1, ervan bedoelde rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit, aldus worden begrepen dat deze met name ziet op de toetsing van de juiste toepassing van de in hoofdstuk III van deze verordening genoemde criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, daaronder begrepen het in artikel 12 van die verordening genoemde verantwoordelijkheids criterium.
- 45 Voor deze slotsom is steun te vinden in de algemene ontwikkeling die het systeem voor de bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een in een van de lidstaten ingediend asielverzoek (hierna: „Dublinsysteem”) heeft doorgemaakt vanwege de vaststelling van verordening nr. 604/2013, alsmede in de doelstellingen van deze verordening.
- 46 Zo moet, wat ten eerste deze ontwikkeling betreft, worden vastgesteld dat de Uniewetgever verschillende rechten en instrumenten heeft ingesteld of versterkt ter waarborging van de betrokkenheid van de asielzoeker bij de procedure voor de aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat, waardoor verordening nr. 604/2013 aanzienlijk verschilt van verordening nr. 343/2003, die van toepassing was in de zaak die tot het arrest van 10 december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813), heeft geleid.
- 47 In de eerste plaats is in artikel 4 van verordening nr. 604/2013 voor de asielzoeker een recht op informatie neergelegd, dat met name betrekking heeft op criteria voor het bepalen

van de verantwoordelijke lidstaat en de rangorde waarin zij van toepassing zijn, met vermelding van het feit dat een verzoek om internationale bescherming dat in een bepaalde lidstaat wordt ingediend, ertoe kan leiden dat die lidstaat de verantwoordelijke lidstaat wordt voor de behandeling ervan, ook al volgt die verantwoordelijkheid niet uit die criteria.

- 48 In de tweede plaats bepaalt artikel 5, leden 1, 3 en 6, van deze verordening dat de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, tijdig en in elk geval voordat er een besluit tot overdracht wordt genomen een persoonlijk onderhoud met de asielzoeker voert en dat aan de asielzoeker of de raadsman die hem vertegenwoordigt, toegang tot de samenvatting van dit onderhoud moet worden verzekerd. Volgens artikel 5, lid 2, van die verordening kan dit onderhoud achterwege blijven indien de asielzoeker de informatie die relevant is voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, reeds heeft verstrekt, en in dat geval biedt de betrokken lidstaat de asielzoeker de gelegenheid om alle verdere informatie te verstrekken die relevant is om op correcte wijze de verantwoordelijke lidstaat te bepalen, voordat er een besluit tot overdracht wordt genomen.
- 49 In de derde plaats wordt in deel IV van hoofdstuk VI van verordening nr. 604/2013, met het opschrift „Procedurale waarborgen”, uitgebreid ingegaan op de wijze waarop kennis moet worden gegeven van overdrachtsbesluiten en op de regels die gelden voor de rechtsmiddelen waarmee kan worden opgekomen tegen die besluiten, terwijl deze aspecten in verordening nr. 343/2003 niet met zo veel nauwkeurigheid waren bepaald.
- 50 Blijkens artikel 27, leden 3 tot en met 6, van verordening nr. 604/2013 moet de asielzoeker, teneinde de doeltreffendheid van deze rechtsmiddelen te verzekeren, met name de gelegenheid hebben om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van zijn rechtsmiddel en moet hij over rechtsbijstand kunnen beschikken.
- 51 Uit het voorgaande vloeit voort dat de Uniewetgever in het kader van verordening nr. 604/2013 niet alleen organisatorische, uitsluitend de betrekkingen tussen de lidstaten regelende voorschriften heeft ingesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, maar heeft besloten de asielzoekers bij die procedure te betrekken, door de lidstaten te verplichten hen te informeren over de verantwoordelijkheidscriteria en hun de gelegenheid te bieden de gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze criteria op juiste wijze kunnen worden toegepast, alsmede door hun een recht te verlenen op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit dat na de procedure eventueel wordt genomen.
- 52 Wat ten tweede de doelstellingen van verordening nr. 604/2013 betreft, blijkt uit overweging 9 ervan dat deze verordening weliswaar de uitgangspunten van verordening nr. 343/2003 bevestigt, maar tegelijkertijd beoogt verbeteringen aan te brengen waarvan de ervaring heeft geleerd dat zij nodig zijn, niet alleen om het Dublinsysteem effectiever te maken, maar tevens om asielzoekers beter te beschermen. Deze bescherming wordt met name verzekerd door de rechterlijke bescherming die hun wordt geboden.
- 53 Een restrictieve uitlegging van de omvang van het in artikel 27, lid 1, van verordening nr. 604/2013 bedoelde rechtsmiddel, zou met name in de weg kunnen staan aan de verwezenlijking van die doelstelling, doordat aan de andere bij verordening nr. 604/2013 aan de asielzoeker verleende rechten hun nuttige werking zou worden ontnomen. De in artikel 5 van deze verordening genoemde verplichtingen om asielzoekers de gelegenheid te bieden de gegevens te verstrekken aan de hand waarvan de bij deze verordening vastgestelde verantwoordelijkheidscriteria op juiste wijze kunnen worden toegepast, en om te verzekeren dat de asielzoekers toegang hebben tot de samenvattingen van de met dat doel gevoerde onderhouden, zouden hun nuttige werking kunnen verliezen indien zou zijn uitgesloten dat een onjuiste toepassing van deze criteria, waarbij in voorkomend geval geen rekening wordt gehouden met de door de asielzoekers verstrekte gegevens, door de rechter zou kunnen worden getoetst.
- 54 In deze context kan het aanwenden van een rechtsmiddel uit hoofde van verordening nr. 604/2013, zoals de advocaat-generaal in punt 74 van haar conclusie heeft opgemerkt, niet worden gelijkgesteld met „forum shopping”, dat het Dublinsysteem beoogt te voorkomen (arrest van 21 december 2011, N.S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 79). De rechter waarbij een dergelijk rechtsmiddel wordt ingesteld,

wordt immers niet verzocht om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek op te dragen aan een lidstaat die wordt aangewezen naargelang het de verzoeker het beste schikt, maar om na te gaan of de door de Uniewetgever vastgestelde verantwoordelijkheidscriteria op juiste wijze zijn toegepast.

- 55 In dit verband moet worden opgemerkt dat de eventuele constatering, in het kader van een dergelijk onderzoek, dat er een fout is gemaakt, geen afbreuk kan doen aan het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, waarop het gemeenschappelijk Europees asielstelsel berust (zie in die zin arrest van 10 december 2013, *Abdullahi*, C-394/12, EU:C:2013:813, punten 52 en 53), daar deze constatering enkel betekent dat de lidstaat waaraan de asielzoeker moet worden overgedragen, niet de verantwoordelijke lidstaat is in de zin van de criteria van hoofdstuk III van verordening nr. 604/2013.
- 56 Wat bovendien de in overweging 5 van die verordening genoemde doelstelling betreft om een methode vast te stellen waarmee snel kan worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is en waarmee de doelstelling om asielverzoeken snel te behandelen, niet wordt ondermijnd, moet worden opgemerkt dat het aanwenden van een rechtsmiddel bij de rechter ongetwijfeld de definitieve voltooiing van de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat eventueel kan uitstellen.
- 57 Evenwel heeft het Hof in de context van verordening nr. 343/2003 reeds geoordeeld dat het niet de bedoeling van de Uniewetgever is geweest, de rechtsbescherming van asielzoekers op te offeren aan het vereiste dat asielverzoeken snel worden afgehandeld (zie in die zin arrest van 29 januari 2009, *Petrosian*, C-19/08, EU:C:2009:41, punt 48). Deze vaststelling gaat a fortiori op voor verordening nr. 604/2013, daar de Uniewetgever bij deze verordening de procedurele waarborgen die in het kader van het Dublinsysteem aan asielzoekers worden geboden, aanzienlijk heeft verruimd.
- 58 In dit verband moet erop worden gewezen dat het gevaar dat de voltooiing van de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat buitensporig wordt vertraagd door de toetsing of de verantwoordelijkheidscriteria juist zijn toegepast, wordt beperkt door het feit dat deze toetsing moet worden verricht binnen het kader zoals vastgesteld bij verordening nr. 604/2013, en in het bijzonder bij artikel 22, leden 4 en 5, ervan, waarin is bepaald, ten eerste, dat de bewijsvereisten niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is voor de correcte toepassing van deze verordening, en ten tweede dat, indien formele bewijzen ontbreken, de verantwoordelijkheid van de aangezochte lidstaat moet worden aanvaard wanneer de indirecte bewijzen samenhangend, verifieerbaar en voldoende gedetailleerd zijn om diens verantwoordelijkheid vast te stellen.
- 59 Wat voorts het gevaar van vertraging bij de tenuitvoerlegging van overdrachtsbesluiten betreft, volgt uit artikel 27, lid 3, onder c), van verordening nr. 604/2013 dat de Uniewetgever – met de precisering dat de lidstaten bepalen dat de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel – erkent dat de lidstaten kunnen beslissen dat het aanwenden van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit op zich niet volstaat om de overdracht op te schorten, welke dus plaats kan vinden zonder de behandeling van dat rechtsmiddel af te wachten, voor zover niet om opschorting was verzocht of het verzoek om opschorting was afgewezen.
- 60 Ten slotte kan, in het licht van de ontwikkeling van het Dublinsysteem ten gevolge van verordening nr. 604/2013, het feit dat de voor asielverzoeken geldende regels – overigens minimaal – zijn geharmoniseerd (zie in die zin arrest van 9 november 2010, *B en D*, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 114), op zich niet leiden tot een uitlegging die de omvang van het in artikel 27 van deze verordening bedoelde rechtsmiddel beperkt.
- 61 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 27, lid 1, van verordening nr. 604/2013, gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, in die zin moet worden uitgelegd dat, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, een asielzoeker zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat een in hoofdstuk III van die verordening genoemd

verantwoordelijkheids criterium, met name het in artikel 12 van die verordening genoemde criterium betreffende de afgifte van een visum, verkeerd is toegepast.

*Tweede en derde vraag*

- 62 Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

### **Kosten**

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 27, lid 1, van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, moet in die zin worden uitgelegd dat, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, een asielzoeker zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat een in hoofdstuk III van die verordening genoemd verantwoordelijkheids criterium, met name het in artikel 12 van die verordening genoemde criterium betreffende de afgifte van een visum, verkeerd is toegepast.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Nederlands.