CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 17 maart 2016[1]

Zaak C-155/15

George Karim
tegen
Migrationsverket

[Verzoek van Kammarrätten i Stockholm (hogerberoepsrechter te Stockholm, Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Asiel — Behandeling van een verzoek om internationale bescherming — Criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat — Uitlegging van artikel 27, lid 1, van verordening (EU) nr. 604/2013 — Reikwijdte van het recht op beroep of bezwaar — Betekenis van artikel 19, lid 2”

Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van de Kammarrätten i Stockholm (hogerberoepsrechter te Stockholm; hierna: „verwijzende rechter”) en dat in de zaak Ghezelbash (C-63/15) houden verband met elkaar. In beide zaken tracht een asielzoeker op te komen tegen het besluit van de bevoegde autoriteiten in de lidstaat waar hij zich ophoudt om hem over te dragen aan een andere lidstaat die met eerstbedoelde lidstaat is overeengekomen om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek op zich te nemen. De zaken stellen een belangrijke vraag aan de orde. Is verordening nr. 604/2013 (hierna: „Dublin III-verordening”)[2], net als de voorganger ervan, verordening nr. 343/2003 (hierna: „Dublin II-verordening”)[3], een zuiver interstatelijk instrument dat er geen ruimte voor biedt dat een individuele asielzoeker opkomt tegen een dergelijk besluit? Of kan een dergelijke persoon thans met een beroep of een bezwaar in de zin van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening opkomen tegen een overdrachtsbesluit op grond dat de criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat verkeerd zijn toegepast?

2. Daar de feitelijke omstandigheden betreffende de verzoeken van beide verzoekers verschillen, zijn ook de specifieke vragen die rijzen, niet gelijk. Ik zal derhalve twee conclusies nemen op dezelfde dag. Mijn conclusie in de zaak Ghezelbash (punten 54-84) bevat een gedetailleerde bespreking van de uitlegging van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening. Ik pas die redenering in de punten 20 tot en met 35 hieronder toe op de zaak Karim.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — 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 (herschikking) (PB L 180, blz. 31).

3 — 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 L 50, blz. 1).

3. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (hierna: „GEAS") omvat een aantal maatregelen, waaronder regelingen op basis waarvan snel moet kunnen worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van iemands asielverzoek. Deze maatregelen zijn samen bekend als „het Dublin-systeem".[4] Wanneer een derdelander een aanknopingspunt heeft met meer dan één lidstaat (bijvoorbeeld omdat hij de Europese Unie via de ene lidstaat binnenkomt maar zijn asielverzoek in een andere lidstaat indient), dient te worden bepaald welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek. De criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat zijn in een strikte rangorde vastgelegd (hierna: „criteria van hoofdstuk III") in de Dublin III-verordening. Indien een lidstaat waarin asiel is aangevraagd op basis van die criteria meent dat een andere lidstaat verantwoordelijk is om op dat verzoek te beslissen, mag eerstbedoelde lidstaat laatstbedoelde lidstaat verzoeken de asielzoeker terug te nemen (of over te nemen). Is deze kwestie eenmaal beslist, dan wordt de behandeling van het asielverzoek beheerst door de regels in de relevante GEAS-handeling.[5]

4. Het Hof heeft in het arrest Abdullahi[6] met betrekking tot artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening geoordeeld dat de gronden voor beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit in een situatie waarin een lidstaat heeft ingestemd met de overname van een asielzoeker, beperkt zijn. De asielzoeker kan immers alleen tegen een dergelijk besluit 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 van de Europese Unie.[7]

5. Volgens de verwijzende rechter rijzen thans de volgende vragen: Is de rechtspraak van het arrest Abdullahi nog van toepassing in de context van de Dublin III-verordening? Is het uitgesloten dat een persoon in een situatie als die van Karim met een beroeps- of bezwaarprocedure als bedoeld in artikel 27, lid 1, van die verordening opkomt tegen de toepassing die door de bevoegde autoriteiten is gegeven aan de criteria van hoofdstuk III? Wat zijn de gevolgen voor een asielzoeker indien artikel 19, lid 2[8], van de Dublin III-verordening van toepassing is?

4 — De relevante handelingen zijn thans: (i) de Dublin III-verordening, die in de plaats is gekomen van de Dublin II-verordening; (ii) 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 L 222, blz. 3) – welke verordening gedeeltelijk is ingetrokken bij de Dublin III-verordening en wezenlijk is gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van verordening nr. 1560/2003 (PB L 39, blz. 1) (hierna: „uitvoeringsverordening"); en (iii) de „Eurodac-verordening". Betreffende laatstgenoemde handeling, zie verder punt 11 en voetnoten 10 en 11 hieronder.

5 — Tot die handelingen behoren 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 (herschikking) (PB L 180, blz. 60; hierna: „procedurerichtlijn") en richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) (PB L 337, blz. 9; hierna: „erkenningsrichtlijn"). Die richtlijn heeft richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12) (hierna: „richtlijn 2004/83") per 21 december 2013 ingetrokken en vervangen.

6 — Arrest Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, punten 60 en 62. In die zaak gaf het Hof een uitlegging van artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening.

7 — PB 2010, C 83, blz. 389 (hierna: „Handvest").

8 — Volledig geciteerd in punt 10 hieronder.

Toepasselijke bepalingen

6. De relevante bepalingen van het Handvest en het rechtskader van het Dublin-systeem zijn uiteengezet in respectievelijk de punten 6 tot en met 8 en 9 tot en met 25 van mijn conclusie in de zaak Ghezelbash. Het Dublin-systeem is krachtens een bilaterale overeenkomst tussen de (destijds) Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat van toepassing op laatstgenoemde.[9] Dienovereenkomstig heeft de Zwitserse Bondsstaat krachtens artikel 5, lid 2, van die overeenkomst in deze zaak schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof.

7. De volgende voorschriften zijn ook nog relevant.

8. Artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening staat in hoofdstuk III, waarin de criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat zijn vastgelegd. In dat artikel is bepaald dat „[w]anneer is vastgesteld, aan de hand van bewijsmiddelen of indirect bewijs, zoals omschreven in de twee in artikel 22, lid 3, van deze verordening genoemde lijsten, [...] dat een verzoeker op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land, [...] de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij die lidstaat [berust]. Die verantwoordelijkheid eindigt twaalf maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden.

[...]”

9. Hoofdstuk V heeft als opschrift „Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat”. Artikel 18 daarin luidt:

„1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht:

a) een verzoeker die zijn verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend, volgens de in de artikelen 21, 22 en 29 bepaalde voorwaarden over te nemen;

b) een verzoeker wiens verzoek in behandeling is en die een verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen;

c) een onderdaan van een derde land of een staatloze die zijn verzoek tijdens de behandeling heeft ingetrokken en die in een andere lidstaat een verzoek heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen;

d) een onderdaan van een derde land of een staatloze wiens verzoek is afgewezen en die een verzoek heeft ingediend in een andere lidstaat of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen.

[...]”

10. Artikel 19 luidt als volgt:

„1. Indien een lidstaat de verzoeker een verblijfstitel verstrekt, gaan de in artikel 18, lid 1, genoemde verplichtingen over op deze lidstaat.

9 — De Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, is in werking getreden op 1 maart 2008 (PB 2008, L 53, blz. 5).

2. De in artikel 18, lid 1, gespecificeerde verplichtingen komen te vervallen indien de verantwoordelijke lidstaat, bij een verzoek tot over- of terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), kan aantonen dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten, tenzij hij houder is van een geldige verblijfstitel die door de verantwoordelijke lidstaat is afgegeven.

Een verzoek dat na de in de eerste alinea bedoelde periode van afwezigheid wordt ingediend, wordt beschouwd als een nieuw verzoek dat leidt tot een nieuwe procedure waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald.

[...]"

11. De Eurodac-gegevensbank is een instrument ter uitvoering van het Dublin-systeem. Daarin worden vingerafdrukken opgenomen van onder meer asielzoekers. Deze dient om hun identiteit te bepalen, om na te gaan of zij reeds eerder verzoeken hebben ingediend in een lidstaat van de Unie en ter verzekering dat de Dublin-verordeningen doeltreffend worden toegepast.[10]

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

12. G. Karim is Syrisch staatsburger. Op 3 maart 2014 diende hij in Zweden een asielverzoek in. Na verificatie in de Eurodac-gegevensbank[11] bleek dat hij eerder een verzoek had ingediend in Slovenië, op 14 mei 2013. Op 20 maart 2014 verzochten de Zweedse autoriteiten daarop krachtens artikel 18, lid 1, van de Dublin III-verordening de Sloveense autoriteiten om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van Karims asielverzoek op zich te nemen. De Sloveense autoriteiten hebben op 3 april 2014 daarmee ingestemd. De volgende dag stelde Zweden Slovenië ervan in kennis dat het aanvullende informatie had die erop duidde dat Karim het grondgebied van de lidstaten voor een periode van meer dan drie maanden had verlaten in de zin van artikel 19, lid 2, van de verordening. Hoewel er geen desbetreffende stempels van binnenkomst en vertrek in zijn paspoort stonden waaruit zijn aankomst in en vertrek uit Slovenië bleek, had hij wel een stempel (met de datum van 20 juli 2013) waaruit bleek dat hij Libanon was binnengekomen. Op 12 mei 2014 bevestigde Slovenië dat het aanvaardde Karims asielverzoek te behandelen. De Zweedse autoriteiten wezen zijn asielverzoek de daarop volgende dag af en stelden tevens naar behoren een overdrachtsbesluit vast.

13. Karims beroep tegen dat besluit bij Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (bestuursrechter te Stockholm, gerecht voor immigratiezaken) werd verworpen om de volgende redenen: i) het was niet gebaseerd op de enige, restrictieve, grond die door het Hof in het arrest Abdullahi is geformuleerd, en ii) Slovenië had ermee ingestemd om Karims asielverzoek te behandelen – bijgevolg was de vraag of hij het grondgebied van de lidstaten meer dan drie maanden had verlaten, irrelevant voor het overdrachtsbesluit jegens hem. Tegen die uitspraak is thans hoger beroep aanhangig voor de verwijzende rechter.

10 — Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening (EU) nr. 604/2013 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 en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking) (PB L 180, blz. 1). Die verordening is in werking getreden op 19 juli 2015 en is thans van kracht. Zij was echter niet van toepassing ten tijde van de feiten van het hoofdgeding.

11 — Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding was de rechtsgrondslag van de Eurodac-gegevensbank verordening (EG) nr. 2725/2000 van 11 december 2000 betreffende de instelling van „Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB L 316, blz. 1).

14. Volgens de verwijzende rechter heeft artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening de voordien in artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening vervatte regel inzake rechtsmiddelen gewijzigd. Hij baseert zich met name op het feit dat overweging 19 is opgenomen in de considerans van Dublin III-verordening, en dat de bewoordingen van artikel 27, lid 1, aanzienlijk verschillen van die van de voorganger ervan. De verwijzende rechter wijst er tevens op dat andere, aanvullende bepalingen, inzake onder meer rechtsbijstand, in de Dublin III-verordening zijn opgenomen en dat het Hof nog niet heeft verduidelijkt wat de reikwijdte is van het bij artikel 27, lid 1, verleende recht op beroep of bezwaar.

15. Bijgevolg verzoekt de verwijzende rechter krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Houden de nieuwe bepalingen over daadwerkelijke rechtsmiddelen in [de Dublin III-verordening] (overweging 19 en artikel 27, leden 1 en 5) in dat een asielzoeker over de mogelijkheid dient te beschikken om ook op te komen tegen de criteria van hoofdstuk III van de verordening op grond waarvan hij zal worden overgedragen aan een andere lidstaat die ermee heeft ingestemd hem te ontvangen, of kan een daadwerkelijk rechtsmiddel worden beperkt in dier voege dat het enkel geldt voor het recht op een beoordeling van de vraag of er sprake is van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen in de lidstaat waaraan de verzoeker zal worden overgedragen (naar analogie van het oordeel van het Hof van Justitie in zaak C-394/12, Abdullahi)?

2) Ingeval het Hof zou oordelen dat het mogelijk dient te zijn tegen de criteria van hoofdstuk III van de verordening op te komen: houdt artikel 19, lid 2, van [de Dublin III-]verordening in dat de verordening geen toepassing mag vinden indien de asielzoeker aantoont dat hij gedurende ten minste drie maanden buiten het grondgebied van de lidstaten heeft verbleven?”

16. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Tsjechische, de Franse, de Griekse, de Nederlandse en de Zwitserse regering en door de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 15 december 2015 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door diezelfde partijen, met uitzondering van Tsjechië en Zwitserland, en tevens door Karim, Migrationsverket (hierna: „immigratiedienst”) en Zweden.

Bespreking

Opmerkingen vooraf

17. Zoals ik heb uiteengezet in mijn conclusie in de zaak Ghezelbash, ligt aan de GEAS de aanname ten grondslag dat alle deelnemende staten de grondrechten in acht nemen, daaronder begrepen de rechten op basis van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen[12] en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, en dat de lidstaten wederzijds vertrouwen kunnen en moeten hebben in het beschermingsniveau dat zij waarborgen. De Dublin III-verordening was vastgesteld in het licht van dat beginsel van wederzijds vertrouwen om de behandeling van asielverzoeken te stroomlijnen en te voorkomen dat het stelsel geblokkeerd raakt doordat de autoriteiten in verschillende lidstaten meerdere asielverzoeken van één verzoeker moeten behandelen, om meer rechtszekerheid te bieden met betrekking tot de bepaling van de staat die

12 — Ondertekend te Geneve op 28 juli 1951 en in werking getreden op 22 april 1954 (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 1954), zoals aangevuld met het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967.

verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek en om „forum shopping" te voorkomen. Praktisch beschouwd heeft het Dublin-systeem aldus als overkoepelend doel om in het belang van zowel de asielzoekers als de deelnemende staten de behandeling van asielverzoeken sneller te laten verlopen. [13]

18. Volgens de verwijzende rechter was Karims aanvankelijke asielverzoek ingediend in Slovenië op 14 mei 2013. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing komt evenwel voort uit het asielverzoek dat hij op 3 maart 2014 in Zweden heeft ingediend. Dat verzoek valt onder de Dublin III-verordening. [14] Onder toepassing van artikel 13, lid 1, van de criteria van hoofdstuk III hebben de Zweedse autoriteiten Slovenië aangeduid als de verantwoordelijke lidstaat en derhalve contact gelegd met de Sloveense autoriteiten, die de verantwoordelijkheid voor de behandeling van Karims asielverzoek hebben aanvaard.

19. Karim voert twee redenen aan waarom hij niet aan Slovenië dient te worden overgedragen. Ten eerste was er krachtens artikel 19, lid 2, van de Dublin III-verordening een einde gekomen aan de verplichting van dat land om zijn asielverzoek te behandelen. Ten tweede dient hij om humanitaire redenen niet aan dat land te worden overgedragen omdat de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in Slovenië dusdanige systeemfouten bevatten dat het risico bestaat dat zijn grondrechten zouden worden geschonden. De verwijzende rechter heeft niet verzocht om aanvullende richtsnoeren over het tweede aspect van deze stelling (dat hoe dan ook bestreken lijkt te worden door de uitspraak van het Hof in het arrest Abdullahi en door artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening) [15] en heeft daarover ook niets vastgesteld. Ik zal in deze conclusie niet verder ingaan op dat aspect van Karims verzoek.

Eerste vraag

20. De eerste vraag stelt soortgelijke kwesties aan de orde als de eerste vraag in de zaak Ghezelbash. In wezen verzoekt de verwijzende rechter ook hier om aanwijzingen over de uitlegging en de reikwijdte van artikel 27, lid 1, gelezen in samenhang met overweging 19 van de Dublin III-verordening. Hij wenst te vernemen of in omstandigheden waarin een lidstaat de criteria van hoofdstuk III toepast en een andere lidstaat, waar de asielzoeker voordien was binnengekomen, aanwijst als de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van diens asielverzoek, en waarin die lidstaat de verantwoordelijkheid aanvaardt, de asielzoeker kan opkomen tegen het overdrachtsbesluit op grond dat die criteria verkeerd waren toegepast, dan wel of het beroep of bezwaar krachtens artikel 27, lid 1, beperkt is tot de situatie waarop het Hof in het arrest Abdullahi duidt.

21. Karim en Tsjechië stellen dat asielzoekers overdrachtsbesluiten krachtens artikel 27, lid 1, van de verordening kunnen aanvechten op basis van de criteria van hoofdstuk III. Ik heb dit uitleggingsvoorstel in mijn conclusie in de zaak Ghezelbash omschreven als de „derde optie". Tsjechië benadrukt echter dat een asielzoeker zijns inziens geen algemeen recht heeft om te kiezen welke lidstaat zijn asielverzoek zal behandelen.

22. De immigratiedienst, Frankrijk, Griekenland, Zweden en de Commissie stemmen niet in met dit standpunt. Zij menen dat het in artikel 27, lid 1, bedoelde recht op beroep of bezwaar beperkt is tot gevallen waarin ofwel de criteria van het arrest Abdullahi worden ingeroepen ofwel uitdrukkelijk door de Dublin III-verordening gewaarborgde rechten van de asielzoeker, zoals het recht op familie- en gezinsleven, in het geding zijn. Ik heb dit uitleggingsvoorstel in mijn conclusie in de zaak Ghezelbash omschreven als de „tweede optie".

13 — Arrest N.S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 78 en 79.

14 — De verordening is in werking getreden op 1 januari 2014.

15 — Zie verder punt 30 hieronder.

23. Nederland betoogt dat het recht op beroep of bezwaar is beperkt tot enkel situaties waarin de in het arrest Abdullahi bedoelde gronden toepassing vinden (dit is in mijn conclusie in de zaak Ghezelbash omschreven als de „eerste optie").

24. Net als in de zaak Ghezelbash meen ik dat ook hier de slotsom van het Hof in het arrest Abdullahi niet automatisch kan worden toegepast om op de eerste prejudiciële vraag een antwoord in lijn met de eerste optie te geven.

25. Ten eerste is van de zeer specifieke (en zeer ingewikkelde) feiten van de zaak Abdullahi [16] weinig terug te vinden in Karims zaak. Hoewel is komen vast te staan dat Karim eerst asiel had aangevraagd in Slovenië en dat zijn verzoek in Zweden derhalve een tweede asielverzoek is, wijst niets erop dat hij aanknopingspunten had met meer dan één lidstaat van de Unie voordat hij in Zweden zijn asielverzoek indiende. De vraag is hier eerder of hij het grondgebied van de Unie gedurende ten minste drie maanden had verlaten voordat hij dat tweede asielverzoek indiende en of de verantwoordelijkheden van Slovenië ten aanzien van hem derhalve krachtens artikel 19, lid 2, van de Dublin III-verordening waren komen te vervallen. Die kwestie was niet aan de orde in de zaak Abdullahi, die betrekking had op een andere situatie, waarbij niet twee maar drie lidstaten betrokken waren.

26. Ten tweede verschillen de bewoordingen van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, die het Hof thans wordt verzocht uit te leggen, aanzienlijk van de bewoordingen van artikel 19, lid 2, in de Dublin II-verordening, waarover het Hof zich in het arrest Abdullahi heeft uitgesproken. De redenering in het arrest Abdullahi kan dus niet automatisch worden toegepast op de onderhavige zaak.

27. Zoals ik heb uiteengezet in mijn conclusie in de zaak Ghezelbash, bepaalt artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening niet uitdrukkelijk de reikwijdte van de toetsing in de zin van die bepaling. Duidelijk is evenwel dat, anders dan artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening, het recht om op te komen tegen een overdrachtsbesluit dwingend is. Voordat een dergelijk besluit kan worden genomen, dient de lidstaat waar de asielzoeker zich ophoudt, de criteria van hoofdstuk III toe te passen en na te gaan of hij dan wel een andere lidstaat de verantwoordelijke lidstaat is. Indien de tweede staat ermee instemt om de verantwoordelijke lidstaat te zijn, kan door de eerste lidstaat een overdrachtsbesluit worden vastgesteld. Een asielzoeker kan geen beroep of bezwaar instellen voordat de verzoekende lidstaat een overdrachtsbesluit vaststelt. Een beroep of bezwaar kan dus niet uitsluitend worden gebaseerd op de instemming van de aangezochte lidstaat om de verantwoordelijkheid te aanvaarden. [17]

28. Bij gebreke van bewoordingen die aangeven of de reikwijdte van het beroep of bezwaar voldoende ruim is om de toepassing van de Dublin III-verordening in het algemeen te omvatten, dan wel beperkt is tot de in het arrest Abdullahi vastgestelde grond, dient te worden ingegaan op de doelen en de context van de verordening. [18]

29. Overweging 19 van de Dublin III-verordening (waaraan als materieel voorschrift uitdrukking is gegeven in artikel 27, lid 1) vermeldt uitdrukkelijk dat, teneinde de daadwerkelijke bescherming van de rechten van verzoekers te waarborgen, juridische waarborgen en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen overdrachtsbesluiten zowel betrekking dienen te hebben „op de toepassing van deze verordening" als „op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker [eventueel] wordt overgedragen".

30. Het tweede aspect van deze waarborg lijkt mij te duiden op hetgeen thans is gecodificeerd in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening. Dus, indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in

16 — Het arrest Abdullahi is kort weergegeven en besproken in de punten 48-53 van mijn conclusie in de zaak Ghezelbash.

17 — Zie mijn conclusie in de zaak Ghezelbash, punten 57-59.

18 — Arrest Petrosian e.a., C-19/08, EU:C:2009:41, punt 34.

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. [19]

31. De logische wijze om het eerste aspect van de waarborg op te vatten is dat de werkingssfeer van artikel 27, lid 1, tevens de wijze waarop de Dublin III-verordening door de lidstaten worden toegepast, bestrijkt.

32. In mijn conclusie in de zaak Ghezelbash heb ik een gedetailleerde analyse gegeven van de drie voor het Hof besproken opties van wat de juiste uitlegging van artikel 27, lid 1, is, en mijn slotsom luidde dat de derde optie de voorkeur had, zodat het zou zijn toegestaan om op te komen tegen een overdrachtsbesluit krachtens artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening op grond dat de bevoegde autoriteiten de criteria van hoofdstuk III verkeerd hadden toegepast. Ik verwijs naar die gedetailleerde analyse (die staat in de punten 54-84 van mijn conclusie in die zaak) en kom tot dezelfde aanbeveling als ik in de zaak Ghezelbash heb gegeven. Ik voeg daaraan alleen nog een aantal punten toe.

33. Ten eerste wenst Karim (net als Ghezelbash) op te komen tegen wat hij ziet als een onjuiste toepassing van de criteria van hoofdstuk III. Om zijn opvatting met betrekking tot het overdrachtsbesluit doeltreffend kenbaar te kunnen maken, moet het hem zijn toegestaan om met een beroep of bezwaar de onjuiste toepassing van die criteria aan te voeren.

34. Ten tweede merk ik op dat (net als Ghezelbash) Karim zich niet beroept op schending van een specifiek, hem bij de Dublin III-verordening verleend procedureel of materieel recht, zoals die welke zijn vervat in de artikelen 4 en 5, of de rechten inzake gezinshereniging in de artikelen 9 tot en met 11. Volgens de tweede optie zou hij derhalve geen recht op beroep of bezwaar hebben. Alleen indien de derde optie (in plaats van de tweede optie) wordt aanvaard als de juiste uitlegging van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, wordt hem volledige en doeltreffende rechterlijke bescherming geboden.

35. Mijn slotsom luidt derhalve dat de Dublin III-verordening in die zin moet worden uitgelegd dat een asielzoeker in omstandigheden als die van het hoofdgeding krachtens artikel 27, lid 1, het recht heeft om met een beroep of bezwaar een gerecht te verzoeken na te gaan of de bevoegde autoriteiten de criteria van hoofdstuk III juist hebben toegepast bij de vaststelling van een besluit om hem voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming over te dragen aan een andere lidstaat.

Tweede vraag

36. De verwijzende rechter vraagt of artikel 19, lid 2, van de Dublin III-verordening impliceert dat die verordening niet dient te worden toegepast indien de asielzoeker aantoont dat hij het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten.

37. De immigratiedienst meent dat artikel 19, lid 2, inhoudt dat de verordening geen toepassing vindt indien de asielzoeker het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten. In dergelijke omstandigheden dient een nieuw asielverzoek te worden ingediend overeenkomstig de verordening.

38. De Zwitserse regering stelt alleen een antwoord op de tweede vraag voor. Volgens haar volgt uit het stelsel van de Dublin III-verordening dat asielzoekers niet zouden mogen opkomen tegen de toepassing van de criteria van hoofdstuk III. Zouden zij dat wel mogen, dan zou het gehele Dublin-systeem in gevaar worden gebracht. Artikel 19, betreffende de beëindiging van de

19 — Zie voetnoot 49 en punt 60 van mijn conclusie in de zaak Ghezelbash.

verantwoordelijkheid, heeft tot doel de belangen van de aangezochte lidstaat te beschermen. Op die staat rust de bewijslast voor het feit dat de asielzoeker het grondgebied van de Unie ten minste drie maanden heeft verlaten. Artikel 19, lid 2, heeft niet tot doel de individuele belangen van de asielzoeker te beschermen. Derhalve kan dat artikel voor de nationale rechterlijke instanties niet worden ingeroepen in een beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit.

39. Volgens mij houden de eerste en de tweede vraag noodzakelijkerwijs nauw verband met elkaar. Karim stelt dat de verplichtingen van Slovenië als de verantwoordelijke lidstaat krachtens artikel 19, lid 2, waren komen te vervallen, omdat hij het grondgebied van de Europese Unie meer dan drie maanden had verlaten in de zin van die bepaling. Hoewel hij geen schriftelijke opmerkingen heeft ingediend bij het Hof, begrijp ik dat zijn standpunt in wezen is dat artikel 13, lid 1, van de verordening (het relevante criterium van hoofdstuk III) geen toepassing vindt, zodat Slovenië niet de verantwoordelijke lidstaat kan zijn. De verantwoordelijkheid ligt volgens hem derhalve bij Zweden.

40. Volgens de expliciete bewoordingen van artikel 19, lid 2, komen de verplichtingen van de aangezochte staat (hier Slovenië) om een asielzoeker in de situatie van Karim terug te nemen, te vervallen in omstandigheden waarin die staat kan aantonen dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten. Die bepaling stelt de aangezochte lidstaat in staat te beoordelen of hij inderdaad de verantwoordelijke lidstaat is in de zin van de Dublin III-verordening, rekening gehouden met alle bewijsmiddelen of indirecte bewijzen die relevant zouden kunnen zijn als bepaald in artikel 22, lid 2.

41. In de onderhavige zaak hebben de Zweedse autoriteiten Slovenië in kennis gesteld van de stelling van Karim dat hij ten minste drie maanden buiten de Europese Unie had verbleven. De Sloveense autoriteiten handhaafden hun instemming om de verantwoordelijkheid op zich te nemen volgens de Dublin III-verordening.

42. De bevestiging van Slovenië van zijn aanvaarding om de verantwoordelijke lidstaat te zijn, is *geen* overdrachtsbesluit en daartegen kan bijgevolg geen beroep of bezwaar worden ingesteld bij de Zweedse rechterlijke instanties krachtens artikel 27, lid 1, van die verordening.

43. Het is evenwel denkbaar dat de bewijswaarde die en het gewicht dat de Zweedse autoriteiten, bij hun besluit om Karim over te dragen aan Slovenië, hebben gehecht aan de informatie die hij hun heeft verstrekt, vatbaar kunnen zijn voor beroep of bezwaar voor zover dit relevant is voor de vraag of de Zweedse autoriteiten de criteria van hoofdstuk III *bij de vaststelling van het overdrachtsbesluit zelf* juist hebben toegepast.

44. De diepgang van een beroeps- of bezwaarprocedure is niet vastgesteld in de verordening en is derhalve een zaak van de nationale procedurevoorschriften, mits het doeltreffendheidsbeginsel in acht wordt genomen.

45. Ten slotte, indien Karim kan bewijzen dat hij het grondgebied van de Unie meer dan drie maanden heeft verlaten, vormt elk later asielverzoek dat wordt ingediend bij de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, een nieuw asielverzoek dat leidt tot een nieuwe procedure voor de bepaling van verantwoordelijke lidstaat in de zin van artikel 19, lid 2, tweede alinea. In zoverre lijkt het mij in feite niet te gaan om de vraag – zoals de formulering van de tweede vraag zou kunnen doen denken – of de Dublin III-verordening „geen toepassing meer vindt". De verordening is wel van toepassing, maar de uitkomst van de toepassing ervan – op basis van die feiten – zou verschillend zijn, daar Zweden de verantwoordelijke lidstaat zou blijven voor de afhandeling van Karims asielverzoek.

Conclusie

46. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van Kammarrätten i Stockholm [hogerberoepsrechter, Stockholm (Zweden)] als volgt te beantwoorden:

„– Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, moet in die zin worden uitgelegd dat een verzoeker in omstandigheden als die aan de orde in het hoofdgeding, krachtens artikel 27, lid 1, daarvan het recht heeft om met een beroep of bezwaar een gerecht te verzoeken na te gaan of de bevoegde autoriteiten de criteria van hoofdstuk III juist hebben toegepast bij de vaststelling van een besluit om hem voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming over te dragen aan een andere lidstaat.

– Indien een asielzoeker kan aantonen dat hij voldoet aan de voorwaarden van artikel 19, lid 2, eerste alinea, omdat hij het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten, vormt elk volgend asielverzoek bij de bevoegde autoriteiten van een lidstaat een nieuw verzoek dat leidt tot een nieuwe procedure voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat als bedoeld in artikel 19, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013.”