CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 8 maart 2016[1]

Zaak C-695/15 PPU

Shiraz Baig Mirza
tegen
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

[verzoek van de Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht — Grenzen, asiel en immigratie — Verordening nr. 604/2013 (Dublin III) — Behandeling van een verzoek om internationale bescherming — Voorwaarden waaronder de lidstaten het recht kunnen uitoefenen om een verzoeker naar een veilig derde land te zenden — Verplichtingen van de voor de behandeling van het verzoek verantwoordelijke lidstaat in geval van terugname van een verzoeker”

I – **Inleiding**

1. De onderhavige zaak valt in de context van de massale komst naar de Europese Unie van derdelanders die door Hongarije wensen te reizen om het grondgebied van een andere lidstaat, in casu Oostenrijk, te kunnen binnenkomen.

2. In casu heeft de betrokken derdelander, met de Pakistaanse nationaliteit, het Hongaarse grondgebied betreden komende uit Servië. Hij heeft eerst een verzoek om internationale bescherming ingediend bij de Hongaarse autoriteiten en is vervolgens zonder toestemming naar Tsjechië vertrokken, alvorens uiteindelijk door de Hongaarse autoriteiten te worden teruggenomen. Daar het verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk werd verklaard, zijn de Hongaarse autoriteiten voornemens de Pakistaanse staatsburger naar Servië te zenden, dat zij als een veilig derde land beschouwen.

3. Bij de verwijzende rechter is door de verzoeker beroep ingesteld tegen de maatregelen van de Hongaarse autoriteiten. Die rechter wendt zich tot het Hof met vragen over de voorwaarden waaronder een lidstaat voornemens kan zijn om iemand die om internationale bescherming verzoekt, „naar een veilig derde land” te zenden, overeenkomstig artikel 3, lid 3, van verordening (EU) nr. 604/2013[2] (hierna: „Dublin III-verordening”), zonder zijn verzoek ten gronde te onderzoeken.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening 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).

4. Ik beklemtoon meteen dat de mogelijkheid tot verwijdering in beginsel geen probleem lijkt te vormen. Integendeel, deze mogelijkheid is in de regelingen juist voorzien. Daaruit volgt dat een eerlijke verzoeker die de lidstaat waarin hij zijn verzoek heeft ingediend, niet verlaat, het risico loopt dat hij naar een veilig derde land wordt gezonden zonder dat zijn verzoek ten gronde wordt onderzocht.

5. Hoe zit het dan met een verzoeker die de lidstaat waarin hij zijn verzoek heeft ingediend, verlaat en zich, op illegale wijze, naar een andere lidstaat begeeft? Welke procedure dient te worden gevolgd wanneer de betrokkene dan wordt teruggenomen door de eerste lidstaat? Verzet artikel 18, lid 2, van de Dublin III-verordening, op grond waarvan „de behandeling van het verzoek [moet worden afgerond]", zich er dan tegen dat een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard en dat de betrokkene onmiddellijk naar een veilig derde land wordt verwijderd?

6. Dat zijn de fundamentele vragen die de kern van de onderhavige zaak vormen. Deze zaak wordt behandeld volgens de prejudiciële spoedprocedure, daar de betrokken persoon die om internationale bescherming verzoekt, zich in Hongarije in vreemdelingenbewaring bevindt.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

1. Dublin III-verordening

7. Volgens artikel 2, onder d), van deze verordening wordt onder „behandeling van een verzoek om internationale bescherming" verstaan „alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2013/32/EU[3] en richtlijn 2011/95/EU[4], met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens de bepalingen van deze verordening".

8. Volgens artikel 2, onder e), van die verordening wordt onder „intrekking van een verzoek om internationale bescherming" verstaan „handelingen waarmee de verzoeker, overeenkomstig richtlijn 2013/32/EU, expliciet of stilzwijgend een einde maakt aan de procedures die in werking zijn getreden na de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming".

9. Artikel 3 van de Dublin III-verordening, met het opschrift „Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming", luidt als volgt:

„1. De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land [...] wordt ingediend [...]. 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.

3 — 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 L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18).

4 — 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 (PB L 337, blz. 9).

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.

3. Iedere lidstaat behoudt de mogelijkheid om, met inachtneming van de regels en waarborgen die zijn vastgelegd in richtlijn 2013/32/EU, een verzoeker naar een veilig derde land te zenden."

10. Volgens artikel 7, lid 2, van deze verordening wordt „op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal bij een lidstaat indient" bepaald „[w]elke lidstaat met toepassing van de in dit hoofdstuk[5] beschreven criteria de verantwoordelijke lidstaat is".

11. Artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalt dat „[w]anneer is vastgesteld, aan de hand van bewijsmiddelen of indirect bewijs [...] 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."

12. Artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening, met het opschrift „Discretionaire bepalingen", luidt:

„In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht.

De lidstaat die besluit een verzoek om internationale bescherming op grond van dit lid in behandeling te nemen, wordt de verantwoordelijke lidstaat en neemt de daaruit voortvloeiende verplichtingen op zich. [...]."

13. In artikel 18 van deze verordening, „Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat", is bepaald:

„1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht:

[...]

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;

[...]

5 — Het betreft hoofdstuk III, met het opschrift „Criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat".

2. […].

Voor de in lid 1, onder c) bedoelde gevallen, indien de verantwoordelijke lidstaat de behandeling van een verzoek had gestaakt omdat de verzoeker het verzoek had ingetrokken voordat in eerste aanleg een beslissing ten gronde was genomen, zorgt die lidstaat ervoor dat de verzoeker gerechtigd is te verzoeken dat de behandeling van zijn verzoek wordt afgerond, of een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen dat niet wordt behandeld als een volgend verzoek als bedoeld in richtlijn 2013/32/EU. In dergelijke gevallen zorgen de lidstaten ervoor dat de behandeling van het verzoek wordt afgerond.

[…]"

2. Richtlijn 2013/32

14. Artikel 28 van richtlijn 2013/32, met het opschrift „Procedure ingeval het verzoek impliciet wordt ingetrokken of ingeval impliciet van het verzoek wordt afgezien", bepaalt:

„1. […]De lidstaten kunnen met name aannemen dat de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming impliciet heeft ingetrokken of dat hij er impliciet van heeft afgezien wanneer is vastgesteld dat:

[…];

b) hij is verdwenen, of wanneer is vastgesteld dat hij de plaats waar hij verbleef of werd vastgehouden, zonder toestemming heeft verlaten zonder binnen een redelijke termijn contact met de bevoegde autoriteit op te nemen, […]

[…]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een verzoeker die zich opnieuw bij de bevoegde autoriteit meldt nadat een beslissing om de behandeling van zijn verzoek te beëindigen is genomen zoals bedoeld in lid 1 van dit artikel, het recht heeft te verzoeken dat zijn verzoek opnieuw in behandeling wordt genomen of om een nieuw verzoek te doen dat niet onderworpen is aan de in de artikelen 40 en 41 bedoelde procedure.

[…]

De lidstaten zorgen ervoor dat een dergelijke persoon niet wordt verwijderd in strijd met het beginsel van non-refoulement.

De lidstaten kunnen de beslissingsautoriteit toestaan de behandeling van het verzoek te hervatten in de fase waarin deze werd beëindigd.

3. Dit artikel doet geen afbreuk aan [de Dublin III-]verordening […]."

15. Artikel 33 van richtlijn 2013/32, „Niet-ontvankelijke verzoeken", in afdeling II van hoofdstuk III, luidt als volgt:

„1. Naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig [de Dublin III-]verordening […], zijn de lidstaten niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht.

2. De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:

[...]

c) een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 voor de verzoeker als veilig derde land wordt beschouwd;

[...]"

16. Artikel 38 van richtlijn 2013/32, met het opschrift „Het begrip ‚veilig derde land'", is als volgt geformuleerd:

„1. De lidstaten mogen het begrip ‚veilig derde land' alleen toepassen indien de bevoegde autoriteiten zich ervan hebben vergewist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in het betrokken derde land overeenkomstig de volgende beginselen zal worden behandeld:

a) het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, en

b) er bestaat geen risico op ernstige schade in de zin van richtlijn 2011/95/EU;

c) het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève wordt nageleefd;

d) het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd, en

e) de mogelijkheid bestaat om om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien hij als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève.

2. De toepassing van het begrip ‚veilig derde land' is onderworpen aan voorschriften in het nationale recht, waaronder:

a) voorschriften waarbij een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan;

b) voorschriften betreffende de methode met behulp waarvan de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat het begrip ‚veilig derde land' op een bepaald land of een bepaalde verzoeker kan worden toegepast. Een dergelijke methode dient onder meer te bestaan uit een veiligheidsstudie per land voor een bepaalde verzoeker en/of een nationale vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig;

c) voorschriften overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker veilig is; deze voorschriften moeten ten minste de verzoeker in staat stellen de toepassing van het begrip ‚veilig derde land' aan te vechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is. De verzoeker moet ook in de gelegenheid worden gesteld om het bestaan van de onder a) bedoelde band tussen hem en het derde land aan te vechten.

3. Bij de uitvoering van een uitsluitend op dit artikel gebaseerde beslissing dienen de lidstaten:

a) de verzoeker hiervan op de hoogte te brengen, en

b) hem een document te verschaffen waarin de autoriteiten van het derde land in de taal van dat land ervan in kennis worden gesteld dat het verzoek niet inhoudelijk is onderzocht.

[...]

5. De lidstaten stellen de Commissie op gezette tijden in kennis van de landen waarop dit begrip wordt toegepast overeenkomstig het bepaalde in dit artikel."

17. In artikel 39 van de richtlijn, met het opschrift „Begrip ‚Europees veilig derde land'", is bepaald:

„1. De lidstaten kunnen bepalen dat een behandeling van het verzoek om internationale bescherming of de beoordeling van de veiligheid van de verzoeker in zijn bijzondere omstandigheden zoals omschreven in hoofdstuk II, niet dan wel niet volledig plaatsvindt in gevallen waarin de bevoegde autoriteit aan de hand van feitenmateriaal heeft vastgesteld dat de verzoeker hun grondgebied illegaal tracht binnen te komen of illegaal is binnengekomen vanuit een veilig derde land overeenkomstig lid 2.

2. Een derde land kan voor de toepassing van lid 1 alleen als veilig derde land worden beschouwd indien het:

a) het Verdrag van Genève zonder geografische beperkingen heeft geratificeerd en naleeft;

b) over een bij wet voorgeschreven asielprocedure beschikt, en

c) het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden heeft geratificeerd en de daarin vervatte bepalingen naleeft, met inbegrip van de normen met betrekking tot daadwerkelijke rechtsmiddelen.

3. De verzoeker mag de toepassing van het begrip ‚Europees veilig derde land' aanvechten op grond van het feit dat het betrokken derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is.

4. De betrokken lidstaten stellen nationale wetsbepalingen vast voor de uitvoering van de bepalingen van lid 1 en van de gevolgen van beslissingen die uit hoofde van die bepalingen worden gegeven, overeenkomstig het beginsel van non-refoulement, inclusief bepalingen inzake uitzonderingen op de toepassing van dit artikel om humanitaire of politieke redenen dan wel om redenen van internationaal publiekrecht."

B – *Nationale regeling*

1. Hongaarse asielwet

18. Volgens § 51, lid 2, onder e), van de a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. Törvény (wet nr. LXXX van 2007 inzake het asielrecht; hierna: „asielwet"), is „het [asiel]verzoek niet-ontvankelijk indien er een derde land is dat voor de verzoeker als veilig kan worden beschouwd".

19. Volgens lid 4 van dat artikel „kan het verzoek slechts niet-ontvankelijk worden verklaard overeenkomstig lid 2, onder e), hierboven indien de verzoeker

a) in een veilig derde land heeft verbleven en de mogelijkheid heeft gehad om in dat land om een doeltreffende bescherming te verzoeken [...];

b) via het grondgebied van een dergelijk land is gereisd en de mogelijkheid heeft gehad om in het betrokken land om een doeltreffende bescherming te verzoeken [...]".

20. Volgens § 53 van die wet „wijst de ter zake van asiel bevoegde autoriteit het verzoek bij wege van een beschikking af indien zij tot de slotsom komt dat een van de voorwaarden van § 51, lid 2, is vervuld."

2. Regeringsbesluit van 21 juli 2015

21. § 2 van 191/2015 (VII. 21.) Kormányrendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról [regeringsbesluit 191/2015. (VII. 21.) betreffende de vaststelling, op nationaal niveau, van de als veilig beschouwde landen van herkomst en de veilige derde landen (hierna: „regeringsbesluit van 21 juli 2015")] luidt:

„Als veilige derde landen worden beschouwd [...] de lidstaten van de Europese Unie en de staten die kandidaat zijn voor toetreding tot de Europese Unie – met uitzondering van Turkije –, de lidstaten van de Europese Economische Ruimte en de staten van de Verenigde Staten van Amerika die de doodstraf niet toepassen, alsmede:

1. Zwitserland,

2. Bosnië en Herzegovina,

3. Kosovo,

4. Canada,

5. Australië,

6. Nieuw-Zeeland."

22. In dit verband breng ik in herinnering dat de Republiek Servië op 19 december 2009 formeel een verzoek tot toetreding tot de Europese Unie heeft ingediend. De Commissie heeft op 12 oktober 2011 daarover een positief advies uitgebracht en aanbevolen dat aan Servië de status van kandidaat-lidstaat wordt verleend. De Raad is vervolgens verzocht om in februari 2012 een besluit te nemen over de toekenning van de status van kandidaat-lidstaat aan Servië, welk besluit door de Europese Raad in maart 2012 is bevestigd. [6]

23. In § 3, lid 2, van het regeringsbesluit van 21 juli 2015 is bepaald:

„Een asielzoeker die heeft verbleven op het grondgebied van een van de derde landen die als veilig worden aangemerkt volgens de door de Europese Unie opgestelde lijst van veilige derde landen of § 2 van deze wet, of via het grondgebied van een van die landen is gereisd, kan in de asielprocedure als bedoeld in de asielwet aantonen dat hij in zijn bijzondere omstandigheden in dat land geen toegang had tot daadwerkelijke bescherming in de zin van § 2, onder i), van de asielwet."

6 — Zie in dit verband de „conclusies van de Europese Raad" van 1 en 2 maart 2012, EUCO 4/3/12, punt 39.

III – **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

24. Verzoeker in het hoofdgeding, Pakistaans staatsburger, heeft op 7 augustus 2015 in Hongarije een verzoek om internationale bescherming ingediend, nadat hij het Hongaarse grondgebied in augustus 2015 op illegale wijze was binnengekomen vanuit Servië.

25. Tijdens de nationale procedure is hij met onbekende bestemming vertrokken. De met zijn geval belaste nationale autoriteit heeft daarop, zonder eerst zijn verzoek niet-ontvankelijk te hebben verklaard, de behandeling van het verzoek bij besluit van 9 oktober 2015 beëindigd.

26. Vervolgens is verzoeker in het hoofdgeding teruggevonden in Tsjechië, waar hij onderweg was naar Oostenrijk. De Tsjechische autoriteiten hebben Hongarije verzocht de betrokkene terug te nemen, met welk verzoek Hongarije heeft ingestemd overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder c), van de Dublin III-verordening.

27. Volgens de verwijzende rechter blijkt uit de stukken niet dat de Tsjechische autoriteiten ervan op de hoogte waren dat de behandeling van het verzoek om internationale bescherming in Hongarije, gelet op de bij besluit vastgestelde lijst van veilige derde landen, ertoe kon leiden dat de betrokkene naar Servië zou worden gezonden, zonder behandeling van zijn verzoek ten gronde.

28. Na zijn terugname door Hongarije heeft verzoeker in het hoofdgeding op 2 november 2015 aldaar een tweede verzoek om internationale bescherming ingediend. Hierover heeft een tweede procedure plaatsgevonden gedurende welke de betrokkene in vreemdelingenbewaring is geplaatst.

29. Verzoeker in het hoofdgeding is in het kader van deze tweede procedure op 2 november 2015 gehoord. Tijdens dat onderhoud is hij geïnformeerd over het feit dat zijn verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kon worden verklaard, tenzij hij zou aantonen dat, gelet op zijn specifieke omstandigheden, Servië voor hem geen veilig derde land vormt. Hoewel de betrokkene in zijn antwoord te kennen heeft gegeven dat Servië voor hem geen veilig land was, hebben de Hongaarse autoriteiten, daar zij de in dit verband geleverde bewijzen niet overtuigend achtten, zijn verzoek niet-ontvankelijk verklaard. In hun besluit hebben zij tevens maatregelen voor de terugkeer en de verwijdering van de betrokkene gelast.

30. Verzoeker in het hoofdgeding heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen dat besluit en betoogt dat hij niet naar Servië, waar het voor hem niet veilig is, wenst te worden teruggezonden.

31. Daarop heeft de verwijzende rechter besloten om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure te verzoeken en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet artikel 3, lid 3, van de [Dublin III-]verordening aldus worden uitgelegd dat

a) de lidstaten het recht om een verzoeker naar een veilig derde land te zenden, alleen vóór het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat kunnen uitoefenen dan wel ook na het bepalen daarvan?

b) Luidt het antwoord op de vorige vraag anders indien de lidstaat niet op het tijdstip waarop het verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal bij zijn diensten wordt ingediend overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de Dublin III-verordening en hoofdstuk III van die verordening, maar op het tijdstip waarop hij de uit een andere lidstaat afkomstige verzoeker na een verzoek tot overdracht of terugname overeenkomstig de hoofdstukken V en VI van de Dublin III-verordening ontvangt, vaststelt dat hij de verantwoordelijke lidstaat is?

2) Indien volgens de door het Hof in antwoord op de eerste vraag gegeven uitlegging het recht om een verzoeker naar een veilig derde land te zenden ook na een overdracht volgens de Dublin-procedure kan worden uitgeoefend:

kan artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening dan aldus worden uitgelegd dat de lidstaten dat recht ook kunnen uitoefenen wanneer de overdragende lidstaat tijdens de Dublin-procedure niet is ingelicht over de precieze nationale regeling inzake de uitoefening van dat recht of de praktijk van de nationale autoriteiten?

3) Kan artikel 18, lid 2, van de Dublin III-verordening aldus worden uitgelegd dat, wanneer een verzoeker overeenkomstig artikel 18[, lid 1], onder c), van die verordening wordt teruggenomen, de procedure moet worden hervat in de fase waarin zij in de vorige procedure is onderbroken?"

32. Wat de spoedeisendheid betreft merkt de verwijzende rechter op dat er, gelet op de gebruikelijke duur van een gewone prejudiciële procedure, een reëel risico bestaat dat hij in het geval van een dergelijke procedure de nationale procedure niet kan afronden, temeer daar verzoeker in het hoofdgeding, wanneer hij in vrijheid wordt gesteld, opnieuw met onbekende bestemming zou kunnen vertrekken.

33. Na de administratieve vergadering van 11 januari 2016, heeft de Vierde kamer van het Hof van Justitie besloten om de onderhavige zaak te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering.

IV – **Bespreking van de prejudiciële vragen**

A – *Eerste vraag*

34. De eerste prejudiciële vraag betreft de uitlegging van artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening.

35. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of het feit dat een lidstaat is aangewezen als verantwoordelijk voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming (deelvraag a), of zijn verantwoordelijkheid in het kader van artikel 18 heeft aanvaard en de verzoeker heeft teruggenomen (deelvraag b), zich ertegen verzet dat die lidstaat de verzoeker vervolgens overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening naar een veilig derde land zendt.

36. Vooraf breng ik in herinnering dat de verantwoordelijkheid van Hongarije ten aanzien van de verzoeker voortvloeit uit een aanvaarding van de verantwoordelijkheid bij de terugname van de betrokkene, maar dat deze verantwoordelijkheid ook zonder uitdrukkelijke aanvaarding had kunnen worden aangenomen, hetzij ingevolge artikel 13 van die verordening, daar de verzoeker, komende uit Servië, de Hongaarse grens illegaal had overschreden, hetzij ingevolge artikel 3, lid 2, daarvan, daar Hongarije de eerste lidstaat is waarin het verzoek om internationale bescherming is ingediend.

37. Dit gezegd zijnde, vloeit het antwoord op het eerste onderdeel van de gestelde vraag voort uit de bewoordingen zelf van artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening. Volgens deze bepaling behoudt „iedere lidstaat [...] de mogelijkheid om, met inachtneming van de regels en waarborgen die zijn vastgelegd in richtlijn 2013/32/EU, een verzoeker naar een veilig derde land te zenden".

38. Zoals de Duitse regering ter terechtzitting terecht heeft beklemtoond, legt deze bepaling het principe van het behoud van het recht tot verwijdering vast, zonder enige beperking in de tijd. Niets rechtvaardigt dus de gedachte dat het recht om tot verwijdering over te gaan, zou moeten komen te vervallen na de aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat.

39. Sterker nog, indien „iedere lidstaat", daaronder begrepen dus een staat die niet als de verantwoordelijke lidstaat in de zin van de Dublin III-verordening wordt beschouwd [7], het recht wordt verleend om „een verzoeker naar een veilig derde land te zenden", dan zou het op zijn minst vreemd zijn om deze mogelijkheid juist te onthouden aan de lidstaat die daadwerkelijk verantwoordelijk is voor de behandeling van de zaak.

40. Artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32 verzet zich evenmin tegen deze lezing van artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening. In dit verband dient erop te worden gewezen dat artikel 33 van richtlijn 2013/32 geen beperking bevat van de werkingssfeer van de uit de Dublin III-verordening voortvloeiende rechten.

41. Hoogstens zou de vraag kunnen rijzen of een lidstaat de in artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening bedoelde mogelijkheid zou kunnen verliezen indien hij, in plaats van zich daarop te beroepen zodra het eerste verzoek om internationale bescherming wordt ingediend, eerst een onderzoek ten gronde van het verzoek gaat verrichten en zich pas in een latere fase van de procedure op de mogelijkheid van verwijdering beroept. Sommige auteurs lijken immers het verval van de mogelijkheid van artikel 3 in dergelijke omstandigheden te aanvaarden met het betoog dat bij de verzoeker een gerechtvaardigd vertrouwen is ontstaan ten gevolge van de behandeling ten gronde van zijn verzoek. [8]

42. Gelet op de bijzonderheden van het geval van verzoeker in het hoofdgeding zijn dergelijke omstandigheden in casu evenwel niet aan de orde. Ten eerste heeft de verzoeker zelf geen blijk gegeven van goede trouw door Hongarije vóór het einde van zijn procedure te verlaten. Zijn handelswijze valt niet bepaald te rijmen met het begrip „gerechtvaardigd vertrouwen". Daar, ten tweede, overeenkomstig artikel 28 van richtlijn 2013/32, met welke bepaling de nationale wet in overeenstemming is, zijn voortijdige vertrek naar een andere lidstaat gelijkstaat met intrekking van het verzoek en daar de Hongaarse autoriteiten vervolgens het dossier van verzoeker niet verder hebben behandeld, vormt zijn tweede verzoek om internationale bescherming, dat na zijn terugkeer naar Hongarije is ingediend, een afzonderlijk dossier, waarvan de behandeling geenszins wordt beïnvloed door de eerdere procedure.

43. Uit het voorgaande volgt dat het feit dat een lidstaat is aangewezen als de staat die „verantwoordelijk" is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, er niet aan in de weg kan staan dat die lidstaat de verzoeker vervolgens overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening naar een veilig derde land zendt.

44. Deze vaststelling gaat in ieder geval op voor de eerlijke verzoeker die het grondgebied van de eerste lidstaat waar hij zijn verzoek heeft ingediend, nooit heeft verlaten.

45. De situatie zou echter anders kunnen liggen indien de persoon die om internationale bescherming verzoekt, net als verzoeker in het hoofdgeding na een vertrek waarvoor geen toestemming was verleend, door de eerste lidstaat wordt teruggenomen overeenkomstig artikel 18, lid 1, van de Dublin III-verordening. Die staat dient dan overeenkomstig artikel 18, lid 2, van die verordening de behandeling van zijn dossier af te ronden. Dat is precies de situatie waarop het tweede onderdeel van de eerste prejudiciële vraag ziet.

7 — In de punten 24 tot en met 26 van haar schriftelijke opmerkingen lijkt de Commissie tot het standpunt te neigen dat toepassing van artikel 3, lid 3, door een lidstaat veronderstelt dat deze heeft aanvaard de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van het verzoek te zijn. Zie ook punt 52 van de schriftelijke opmerkingen van verzoeker in het hoofdgeding.

8 — Filzwieser, Ch./Sprung, A., Dublin III-Verordnung, Wien/Graz 2014, blz. 103, K 24.

46. De verwijzende rechter lijkt van oordeel te zijn dat uit artikel 18 een verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat zou kunnen voortvloeien om het dossier van de teruggenomen verzoeker *ten gronde* te onderzoeken. Een dergelijke verplichting zou zich ertegen verzetten dat zijn verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard en dat de verzoeker overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening wordt verwijderd zonder onderzoek ten gronde van zijn verzoek.

47. Deze lezing van de artikelen 3 en 18 van de Dublin III-verordening in hun onderlinge samenhang beschouwd, is evenwel niet dwingend.

48. Ten eerste zwijgt artikel 18, lid 2, tweede alinea, van die verordening over het recht om een verzoeker naar een derde land te zenden. Deze bepaling beklemtoont immers enkel het beginsel dat de behandeling van een in de eerste lidstaat ingeleide procedure [9] moet worden „afgerond", maar verzet zich daarbij niet tegen de teruggeleiding van de betrokkene naar een derde land en vereist niet dat zijn verzoek om internationale bescherming ten gronde wordt onderzocht. Het lijkt juist normaal om ervan uit te gaan dat de behandeling van een niet-ontvankelijk verzoek geheel en al is „afgerond" in de zin van artikel 18 van de Dublin III-verordening, wanneer een dergelijk verzoek niet-ontvankelijk is verklaard zonder een onderzoek ten gronde te verrichten.

49. Ten tweede staan de voorwaarden waaronder een verzoek *als niet-ontvankelijk* kan worden afgewezen, niet in artikel 18 van de Dublin III-verordening, maar in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32. Volgens deze bepaling, onder c), kan een verzoek niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer „een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 voor de verzoeker als veilig derde land wordt beschouwd". In diezelfde lijn staat artikel 39 van die richtlijn de verantwoordelijke lidstaat toe het verzoek om internationale bescherming niet „volledig te onderzoeken", wanneer vaststaat dat „de verzoeker [het] grondgebied [...] illegaal is binnengekomen vanuit een veilig [Europees] derde land".

50. Bijgevolg is een onderzoek ten gronde van het verzoek niet geboden in het geval waarin ofwel de voorwaarden van artikel 33 van richtlijn 2013/32, ofwel de voorwaarden van artikel 39 daarvan zijn vervuld.

51. Bij deze twee bepalingen moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

52. Om te beginnen dient de vraag of de verantwoordelijke lidstaat het bij hem ingediende verzoek om internationale bescherming volledig moet onderzoeken, niet te worden beoordeeld in het licht van het nationale recht en evenmin in het licht van artikel 18 van de Dublin III-verordening, maar in het licht van richtlijn 2013/32.

53. Wat artikel 33, lid 2, onder c), van richtlijn 2013/32 betreft, moet vervolgens worden opgemerkt dat deze bepaling slechts relevant wordt en Hongarije in staat stelt het verzoek als niet-ontvankelijk af te wijzen, indien Servië als een veilig derde land in de zin van artikel 38 van die richtlijn kan worden beschouwd. Volledigheidshalve wijs ik erop dat de in het nationale recht opgenomen kwalificatie van Servië als een veilig derde land, de met de zaak belaste rechter er niet van kan vrijstellen om zijn eigen analyse te maken teneinde „zich ervan [te vergewissen] dat [de verzoeker] in het betrokken derde land [, in casu Servië,] overeenkomstig de [in artikel 38 van de richtlijn genoemde] beginselen zal worden behandeld".

54. Ten slotte moet met betrekking tot artikel 39 van richtlijn 2013/32 worden opgemerkt dat deze bepaling voorziet in een minder strikte regeling voor de afwijzing van verzoeken van verzoekers uit *Europese* veilige derde landen, wanneer deze verzoekers, zoals verzoeker in het hoofdgeding, het grondgebied van een lidstaat illegaal zijn binnengekomen.

9 — Volgens deze bepaling staat het de betrokken lidstaat vrij om hetzij de behandeling van het aanvankelijke verzoek voort te zetten die was gestaakt door het vertrek van de betrokkene, dat gelijkstaat met impliciete intrekking in de zin van artikel 28 van richtlijn 2013/32, hetzij hem toe te staan een nieuw verzoek in te dienen.

55. Deze bepaling bevat evenwel drie voorwaarden waaraan cumulatief moet zijn voldaan opdat Servië in de categorie van de Europese veilige derde landen kan vallen: in de eerste plaats moet dat land het Verdrag van Genève zonder geografische beperkingen hebben geratificeerd en naleven; in de tweede plaats moet het over een bij wet voorgeschreven asielprocedure beschikken; en in de derde plaats moet dat land het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden hebben geratificeerd en de daarin vervatte bepalingen naleven, met inbegrip van de normen met betrekking tot daadwerkelijke rechtsmiddelen.

56. Alleen wanneer aan deze cumulatieve voorwaarden is voldaan kan Hongarije, ten eerste, zich beroepen op artikel 39 van richtlijn 2013/32 om het verzoek niet volledig te hoeven onderzoeken en, ten tweede, in overweging nemen om de verzoeker naar Servië te zenden ingevolge artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening. Daar artikel 2 van het regeringsbesluit geen relevante gegevens daarover bevat, staat het aan de met de zaak belaste rechterlijke instantie om eerst na te gaan of voor Servië aan de drie bovengenoemde voorwaarden is voldaan.

57. Indien is voldaan aan de voorwaarden van hetzij artikel 33, hetzij artikel 39 van richtlijn 2013/32, verzet artikel 18, lid 2, van de Dublin III-verordening zich er niet tegen dat het verzoek wordt afgewezen en dat de betrokkene naar een veilig derde land in de zin van de richtlijn wordt teruggeleid.

58. Elke andere uitlegging van bovengenoemde bepalingen, en met name de uitlegging volgens welke artikel 18, lid 2, van de Dublin III-verordening tot een absoluut principe van onderzoek ten gronde van het verzoek wordt verheven, zou alleen maar ten onrechte ertoe leiden dat het geval van de verzoeker die was ondergedoken en die onder artikel 18 van de Dublin III-verordening valt, gunstiger wordt behandeld dan het geval van een eerlijke verzoeker, op wie artikel 18 niet kan worden toegepast.

59. Erger nog, indien artikel 18 inderdaad zou meebrengen dat wordt gewaarborgd dat een teruggenomen verzoeker gunstig wordt behandeld, zou deze bepaling elke verzoeker ertoe aanzetten naar een andere lidstaat te verdwijnen, al was het maar om te voorkomen dat zijn verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard en om te ontkomen aan onmiddellijke verwijderingsmaatregelen.

60. De eerste vraag dient derhalve in die zin te worden beantwoord dat de omstandigheid dat een lidstaat als de „verantwoordelijke” staat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming is aangewezen, zelfs indien hij zijn verantwoordelijkheid in het kader van artikel 18 van de Dublin III-verordening heeft aanvaard en zelfs indien hij de verzoeker heeft teruggenomen, er niet aan in de weg kan staan dat deze lidstaat de verzoeker vervolgens naar een veilig derde land zendt overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening, wanneer is voldaan aan de voorwaarden van richtlijn 2013/32.

B – *Tweede vraag*

61. Voor het geval dat een lidstaat in beginsel vrij blijft om het recht uit te oefenen om een verzoeker naar een veilig derde land te zenden na de terugname van deze verzoeker uit een andere lidstaat, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, rekening gehouden met artikel 18, lid 2, van de Dublin III-verordening en met het recht van de verzoeker op een doeltreffende voorziening in rechte, het zenden van de verzoeker naar een veilig derde land mogelijk is hoewel de lidstaat die hem heeft overgedragen, gedurende de terugnameprocedure niet was ingelicht over de nationale regeling die van toepassing is op het zenden van verzoekers naar veilige derde landen en evenmin over de praktijk van de ter zake bevoegde autoriteiten.

62. Deze vraag geeft aanleiding tot drie opmerkingen.

63. Om te beginnen kan het ontbreken van informatie in de verzoekende lidstaat, te weten de lidstaat waarheen de verzoeker was verdwenen, over de verdere praktijken in de aangezochte lidstaat, in casu Hongarije, niet van invloed zijn op de rechtmatigheid van de in de aangezochte lidstaat te volgen procedures.

64. De overdrachtsprocedure (ingeleid door de verzoekende staat) en de procedure inzake het onderzoek van het verzoek daartoe (in de aangezochte staat) zijn tweede afzonderlijke procedures waarvoor telkens eigen regels gelden. Hoewel deze *aan de betrokkene* een doeltreffende voorziening in rechte moeten waarborgen, zijn de waarborgen die ten behoeve van de verzoeker bij zijn overdracht toepassing moeten vinden, omschreven in de artikelen 26 en volgende van de Dublin III-verordening, en deze voorzien niet in bijzondere waarborgen met betrekking tot de praktijken van de aangezochte staat.

65. Vervolgens vereist artikel 38, lid 5, van richtlijn 2013/32 weliswaar dat „[d]e lidstaten [...] de Commissie op gezette tijden in kennis [stellen] van de [veilige derde] landen waarop dit begrip wordt toegepast", doch is er geen vergelijkbare verplichting ten behoeve van de lidstaten voorzien. [10]

66. Ten slotte bepaalt artikel 18, lid 2, tweede alinea, in fine, van de Dublin III-verordening dat de behandeling van het verzoek wordt afgerond in de aangezochte staat. Hoewel dit beginsel uitsluit dat de verzoeker enig nadeel ondervindt, kan deze echter geen aanspraak maken op een gunstigere behandeling dan die welke hem voordat hij onderdook, ten deel viel. Duidelijker gezegd: de verzoeker kan niet aanvoeren dat de autoriteiten van de verzoekende staat, waarheen hij zich op illegale wijze had begeven, niet over toereikende informatie beschikten, teneinde te beletten dat de algemeen aanvaarde praktijken van de aangezochte staat, die de verantwoordelijke staat in de zin van de Dublin III-verordening is, toepassing vinden.

67. Uit het voorgaande vloeit voort dat het mogelijk is om de verzoeker naar een veilig derde land te zenden, ook al heeft de lidstaat die de overdracht doet, tijdens de terugnameprocedure geen informatie ontvangen over de nationale regeling die van toepassing is wanneer verzoekers naar veilige derde landen worden gezonden, en evenmin over de praktijk van de ter zake bevoegde autoriteiten.

C – *Derde vraag*

68. Voor het geval dat de verantwoordelijke lidstaat vrij blijft om het recht uit te oefenen om een verzoeker naar een veilig derde land te zenden na de terugname van deze verzoeker, rijst de vraag of artikel 18, lid 2, van de Dublin III-verordening in die zin kan worden uitgelegd dat de procedure moet worden hervat in de fase waarin deze was gestaakt tijdens de behandeling van het eerste in de verantwoordelijke lidstaat ingediende verzoek om internationale bescherming.

69. In dit verband kan worden volstaan met erop te wijzen, ten eerste, dat artikel 18, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening niet van de lidstaten vereist dat zij de behandeling van het verzoek hervatten in de fase waarin deze was gestaakt. Volgens dit artikel staat het de bevoegde autoriteiten vrij om hetzij de behandeling van het aanvankelijke verzoek, dat wordt geacht te zijn ingetrokken, voort te zetten, hetzij de verzoeker toe te staan een nieuw verzoek in te dienen.

70. Ten tweede dient erop te worden gewezen dat artikel 28, lid 2, vierde alinea, van richtlijn 2013/32 uitdrukkelijk bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] de beslissingsautoriteit [*kunnen*] toestaan de behandeling van het verzoek te hervatten in de fase waarin deze werd beëindigd", zodat zij alle vrijheid behouden om hetzij te voorzien in hervatting van de behandeling in de betrokken fase, hetzij de procedure van aanvang af opnieuw te starten.

10 — Zie in die zin punt 27 van de schriftelijke opmerkingen van Hongarije.

71. De derde vraag dient derhalve in die zin te worden beantwoord dat artikel 18, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening niet van de lidstaten vereist dat zij de behandeling van het verzoek om internationale bescherming hervatten in de fase waarin deze was gestaakt.

V – **Conclusie**

72. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„De omstandigheid dat een lidstaat als de ‚verantwoordelijke' staat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming is aangewezen, zelfs indien hij zijn verantwoordelijkheid in het kader van artikel 18 van de Dublin III-verordening heeft aanvaard en zelfs indien hij de verzoeker heeft teruggenomen, kan er niet aan in de weg staan dat deze lidstaat de verzoeker vervolgens overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de Dublin III-verordening naar een veilig derde land zendt, wanneer is voldaan aan de voorwaarden van richtlijn 2013/32.

Het is mogelijk om de verzoeker naar een veilig derde land te zenden, ook al heeft de lidstaat die de overdracht doet, tijdens de terugnameprocedure geen informatie ontvangen over de nationale regeling die van toepassing is wanneer verzoekers naar veilige derde landen worden gezonden, en evenmin over de praktijk van de ter zake bevoegde autoriteiten.

Artikel 18, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening vereist niet van de lidstaten dat zij de behandeling van het verzoek om internationale bescherming hervatten in de fase waarin deze was gestaakt."