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

Zaak C-63/15

Mehrdad Ghezelbash
tegen
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[verzoek van de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nederland), 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 — Recht op beroep of bezwaar"

Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nederland) (hierna: „verwijzende rechter"), en zaak C-155/15, Karim, houden verband met elkaar. In beide zaken tracht een asielzoeker op te komen tegen het besluit van de bevoegde autoriteiten in de lidstaat waarin 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 van hoofdstuk III 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.

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 zijn op de behandeling van het asielverzoek de regels in de relevante GEAS-handeling van toepassing.[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. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de rechtspraak van het arrest Abdullahi nog van toepassing is in de context van de Dublin III-verordening en of een persoon als Ghezelbash derhalve niet met een beroeps- of bezwaarprocedure als bedoeld in artikel 27, lid 1, van die verordening kan opkomen tegen de wijze waarop de criteria van hoofdstuk III zijn toegepast.

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" (verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013). In mijn conclusie in de zaak Karim (waarin deze verordening relevant is) zet ik de nodige details van die verordening uiteen.

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, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18; 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.

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

Toepasselijke bepalingen

Handvest

6. Artikel 18 waarborgt het recht op asiel met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen [8] en overeenkomstig de Verdragen.

7. Artikel 47, eerste alinea, bepaalt dat eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte. [9]

8. In artikel 52, lid 3, is bepaald dat voor zover het Handvest „rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het [EVRM], de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde [zijn] als die welke er door [het EVRM] aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt."

Dublin-systeem – een overzicht

9. Op 15 juni 1990 hebben de (destijds twaalf) lidstaten van de Europese Gemeenschappen de Dublin-overeenkomst gesloten. [10] Daar artikel 63, punt 1, onder a), EG nadien vereiste dat de Dublin-overeenkomst werd vervangen door een gemeenschapsinstrument, werd de Dublin II-verordening vastgesteld. [11] De criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek stonden in hoofdstuk III (artikelen 5 tot en met 14) van die verordening. Artikel 19, lid 2, luidde als volgt: „De in lid 1 bedoelde beslissing wordt gemotiveerd. In de kennisgeving wordt vermeld binnen welke termijn de overdracht zal plaatsvinden en, indien de asielzoeker zich op eigen gelegenheid naar de verantwoordelijke lidstaat begeeft, waar en wanneer hij zich in die lidstaat moet melden. 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."

8 — Ondertekend te Genève 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 (hierna: „Verdrag van Genève").

9 — De rechten die overeenkomen met die welke zijn geformuleerd in artikel 47 van het Handvest, staan in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM").

10 — De Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (hierna: „Dublin-overeenkomst"; PB 1997, C 254, blz. 1) is op 1 september 1997 in werking getreden. Voordien waren de regelingen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk was voor de behandeling van asielaanvragen vervat in hoofdstuk VII van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord (PB 2000, L 239, blz. 19), in overeenstemming met het op 26 april 1994 gesloten protocol.

11 — De Dublin II-verordening was in Denemarken vanaf 2006 van toepassing krachtens de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken betreffende de criteria en instrumenten om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat wordt ingediend in Denemarken of een andere lidstaat van de Europese Unie en „Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB 2006, L 66, blz. 38). Er is geen daarmee vergelijkbare overeenkomst met betrekking tot de Dublin III-verordening, en Denemarken is niet gebonden door die verordening. Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en aan het VWEU, hebben die lidstaten te kennen gegeven dat zij aan de vaststelling en toepassing van de Dublin III-verordening wensen deel te nemen.

Dublin-verordening

10. Aan de Dublin II-verordening werden een aantal inhoudelijke wijzigingen aangebracht en in het belang van een grotere duidelijkheid werd die verordening herschikt als de Dublin III-verordening. De considerans van deze laatste verordening noemt de volgende doelen:

— een duidelijke en hanteerbare methode creëren om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek; [12]

— 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 prompt te behandelen, niet te ondermijnen; [13]

— in het licht van de eerste fase van de GEAS-instrumenten dient, terwijl de verbeteringen worden aangebracht waarvan de ervaring heeft geleerd dat ze nodig zijn om het Dublin-systeem effectiever te maken en verzoekers uit hoofde van dat systeem beter te beschermen, een uitgebreide „fitness check" te worden uitgevoerd door middel van het verrichten van een empirisch onderbouwde evaluatie van de juridische, economische en maatschappelijke gevolgen van het Dublin-systeem, met inbegrip van de gevolgen voor de grondrechten; [14]

— de daadwerkelijke bescherming van de rechten van de betrokkenen dient te worden verzekerd door het verschaffen van juridische waarborgen en een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat; dergelijke waarborgen dienen te worden ingebouwd overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest; teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking te hebben op de toepassing van de verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen. [15]

11. De considerans bevat tevens de volgende stellingen over de behandeling van binnen de werkingssfeer van de Dublin III-verordening vallende personen: „[...] de lidstaten [zijn] gebonden aan hun verplichtingen op grond van instrumenten van internationaal recht, waaronder de desbetreffende jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens" [16]; „[de] verordening is opgesteld met inachtneming van de grondrechten en de beginselen die met name in het [Handvest] worden erkend. Deze verordening is met name gericht op volledige waarborging van het recht op asiel dat wordt gegarandeerd door artikel 18 van het Handvest, en van de rechten die worden erkend bij de artikelen 1, 4, 7, 24 en 47 daarvan. [...]" [17]

12. Artikel 2 bevat de volgende relevante definities:

„a) ‚onderdaan van een derde land': eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en die geen onderdaan is van een staat die op grond van een overeenkomst met de Europese Unie aan deze verordening deelneemt;

b) ‚verzoek om internationale bescherming': een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder h), van [de erkenningsrichtlijn];

12 — Overweging 4.
13 — Overweging 5.
14 — Overweging 9.
15 — Overweging 19.
16 — Overweging 32.
17 — Overweging 39.

c) ‚verzoeker': een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

d) ‚behandeling van een verzoek om internationale bescherming': alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig [de procedurerichtlijn] en [de erkenningsrichtlijn], met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens de bepalingen van deze verordening;

[...]

m) ‚visum': de machtiging of de beslissing van een lidstaat die vereist is met het oog op een doorreis of de binnenkomst voor een voorgenomen verblijf in die lidstaat of verscheidene lidstaten. [...]"

13. Artikel 3 bepaalt:

„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], 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.

[...]"

14. Artikel 4 heeft als opschrift „Recht op informatie". Krachtens artikel 4, lid 1, onder d), moeten de lidstaten verzoekers in kennis stellen van hun recht om een overdrachtsbesluit aan te vechten en, in voorkomend geval, om te verzoeken om de opschorting van de overdracht.

15. Artikel 5, lid 1, creëert het recht op een persoonlijk onderhoud om de verantwoordelijke lidstaat gemakkelijker te kunnen bepalen en vereist van de bevoegde autoriteiten dat zij een dergelijk persoonlijk onderhoud met de verzoeker voeren. Het persoonlijk onderhoud kan achterwege blijven, onder meer, „indien de verzoeker, 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”.[18] Het persoonlijk onderhoud moet tijdig plaatsvinden en in elk geval voordat er een besluit tot overdracht van de verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat wordt genomen.[19]

16. Hoofdstuk III heeft het opschrift „Criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat”. De rangorde van de criteria is bepaald in artikel 7, dat luidt:

„1. 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.

2. Welke lidstaat met toepassing van de in dit hoofdstuk beschreven criteria de verantwoordelijke lidstaat is, wordt bepaald op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal bij een lidstaat indient.

3. Met het oog op de toepassing van de in de artikelen 8, 10 en 16 bedoelde criteria nemen de lidstaten elk beschikbaar bewijs van de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat van gezinsleden, familieleden of andere familierelaties van de verzoeker in aanmerking, op voorwaarde dat een dergelijk bewijs wordt overgelegd vóór de inwilliging van het verzoek tot overname of tot terugname van de betrokkene door een andere lidstaat overeenkomstig respectievelijk de artikelen 22 en 25 en dat in eerste aanleg nog geen beslissing ten gronde is genomen over de vorige verzoeken om internationale bescherming van de verzoeker.”

17. Boven aan de rangorde van de criteria staan familieoverwegingen. Indien de verzoeker een niet-begeleide minderjarige is, is de verantwoordelijke lidstaat de lidstaat waar een gezinslid of een broer of zus zich wettig ophoudt.[20] Voor volwassen verzoekers is de verantwoordelijke lidstaat de lidstaat waar gezinsleden zich wettig ophouden.[21] Indien geen van deze beide criteria toepassing vindt, wordt de verantwoordelijkheid toegewezen door te bepalen via welke staat de verzoeker de Europese Unie voor het eerst is binnengekomen.

18. De volgende bepalingen van artikel 12 zijn relevant:

„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.

2. Wanneer de verzoeker houder is van een geldig visum, is de lidstaat die dit visum heeft afgegeven, verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, tenzij dit visum namens een andere lidstaat is afgegeven op grond van een vertegenwoordigingsregeling als bedoeld in artikel 8 van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode[22]. In dat geval is de vertegenwoordigde lidstaat 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.

18 — Artikel 5, lid 2, onder b).

19 — Artikel 5, lid 3.

20 — Artikel 8, lid 1. Besluiten moeten worden genomen in het belang van het kind (zie voorts artikel 6, lid 1).

21 — Artikelen 9, 10 en 11. Zie voorts artikel 16 betreffende de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om verantwoordelijkheid te aanvaarden voor asielzoekers die afhankelijk zijn van andere gezinsleden.

22 — PB L 243, blz. 1.

Wanneer de verzoeker houder is van één of meer verblijfstitels die meer dan twee jaar zijn verlopen of van één of meer visa die meer dan zes maanden zijn verlopen en die hem daadwerkelijk toegang hebben verschaft tot het grondgebied van een lidstaat, en hij het grondgebied van de lidstaten niet heeft verlaten, is de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is ingediend, verantwoordelijk.

5. Het feit dat de verblijfstitel of het visum is afgegeven op basis van een valse of fictieve identiteit of op vertoon van valse, vervalste of ongeldige documenten, vormt geen belemmering voor het toewijzen van de verantwoordelijkheid aan de lidstaat die de verblijfstitel of het visum heeft afgegeven. De lidstaat die de verblijfstitel of het visum heeft afgegeven, is echter niet verantwoordelijk indien hij kan aantonen dat er is gefraudeerd nadat de verblijfstitel of het visum werd verstrekt."

19. Volgens artikel 17, lid 1, en 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". [23]

20. Artikel 18 bevat de verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat. Deze omvatten het terugnemen van een verzoeker in omstandigheden waarin: (i) diens verzoek in behandeling is en hij een verzoek in een andere lidstaat indient of zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat [24]; (ii) hij zijn verzoek tijdens de behandeling intrekt en in een andere lidstaat een verzoek indient [25], of (iii) zijn verzoek is afgewezen en hij een verzoek indient in een andere lidstaat of zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat [26]. In dergelijke omstandigheden behandelt de verantwoordelijke lidstaat het verzoek om internationale bescherming of rondt hij de behandeling van het verzoek af. [27]

21. De procedures voor de terugname van een asielzoeker zijn geregeld in hoofdstuk VI. De procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, moet zo spoedig mogelijk aanvangen. [28] 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, om overname verzoeken. [29] De lidstaat die om overname wordt verzocht, verricht de nodige naspeuringen en reageert op het verzoek tot overname van een verzoeker binnen twee maanden nadat hij het heeft ontvangen. [30] Voor het afhandelen van de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat moeten bewijsmiddelen en indirecte bewijzen worden gebruikt. [31] De relevante bewijsmiddelen en indirecte bewijzen staan in de uitvoeringsverordening. [32]

23 — Wanneer een lidstaat besluit een verzoek te behandelen overeenkomstig artikel 17, lid 1, wordt hij de verantwoordelijke lidstaat. Deze bepaling is bekend onder de korte benaming „soevereiniteitsclausule".

24 — Artikel 18, lid 1, onder b).

25 — Artikel 18, lid 1, onder c).

26 — Artikel 18, lid 1, onder d). Artikel 18, lid 1, onder b) tot en met d), moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 23, 24, 25 en 29.

27 — Artikel 18, lid 2.

28 — Artikel 20, lid 1.

29 — Artikel 21, lid 1.

30 — Artikel 22, lid 1.

31 — Artikel 22, lid 2.

32 — Artikel 22, lid 3.

22. Artikel 26 bepaalt:

„1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname of de terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), 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. Indien een juridisch adviseur of andere raadsman de betrokkene vertegenwoordigt, kunnen de lidstaten besluiten deze juridisch adviseur of raadsman in plaats van de betrokkene van het besluit in kennis te stellen en, indien van toepassing, het besluit aan de betrokkene mee te delen.

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; in het besluit wordt vermeld binnen welke termijn de overdracht zal plaatsvinden en, indien de betrokkene zich op eigen gelegenheid naar de verantwoordelijke lidstaat begeeft, waar en wanneer hij zich in die lidstaat moet melden.” [33]

23. Artikel 27 luidt:

„1. De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), 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.”

24. Wanneer een verzoeker met een beroep of bezwaar opkomt tegen een overdrachtsbesluit, rusten er krachtens artikel 27, lid 3, op de lidstaten een aantal verplichtingen met betrekking tot de waarborging van de rechten van die persoon. Dit omvat dat (i) wordt bepaald dat een verzoeker in afwachting van de uitkomst van de procedure in de betrokken lidstaat mag blijven of dat het overdrachtsbesluit wordt opgeschort [34] en (ii) ervoor wordt gezorgd dat de verzoeker toegang heeft tot rechtsbijstand en dat de rechtsbijstand kosteloos wordt verstrekt indien daarom wordt verzocht en indien de betrokkene de kosten niet kan opbrengen. De lidstaten kunnen evenwel, „zonder de toegang tot rechtsbijstand willekeurig te beperken, [...] bepalen dat er niet kosteloos rechtsbijstand en vertegenwoordiging wordt verstrekt wanneer de bevoegde autoriteit of een rechterlijke instantie van oordeel is dat het beroep geen reële kans van slagen heeft”. [35]

25. Artikel 37 bepaalt dat de lidstaten gebruik kunnen maken van een bemiddelingsprocedure wanneer zij het blijvend oneens zijn over enige aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de Dublin III-verordening.

33 — De Franse tekst van artikel 26, lid 1, van de Dublin III-verordening luidt: „Lorsque l’État membre requis accepte la prise en charge ou la reprise en charge d’un demandeur ou d’une autre personne visée à l’article 18, paragraphe 1, point c) ou d), l’État membre requérant notifie à la personne concernée la décision de le transférer vers l’État membre responsable et, le cas échéant, la décision de ne pas examiner sa demande de protection internationale. [...]”. Dit lijkt er mijns inziens duidelijker dan de Engelse tekst („Where the requested Member State accepts to take charge of or to take back an applicant or other person as referred to in Article 18(1)(c) or (d), the requesting Member State shall notify the person concerned of the decision to transfer him or her to the Member State responsible and, where applicable, of not examining his or her application for international protection. [...]”) op te duiden dat een lidstaat in één beslissing het overdrachtsbesluit zelf en het (parallelle) besluit om verzoekers verzoek om internationale bescherming niet te behandelen, mag combineren.

34 — Artikel 27, lid 3, onder a) en b).

35 — Artikel 27, respectievelijk leden 5 en 6.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

26. Op 4 maart 2014 vroeg M. Ghezelbash, een Iraans staatsburger, in Nederland asiel aan. De Nederlandse autoriteiten hebben het EU-visuminformatiesysteem [36] geraadpleegd en constateerden dat hem door de Franse autoriteiten op 17 december 2013 een visum was verleend dat geldig was van die datum tot en met 11 januari 2014. De Nederlandse autoriteiten hebben daarop op 7 maart 2014 de Franse autoriteiten verzocht om diens asielverzoek te behandelen (claimverzoek). De Franse autoriteiten hebben hiermee op 5 mei 2014 ingestemd (claimakkoord). Dienovereenkomstig hebben de Nederlandse autoriteiten op 21 mei 2014 het verzoek van Ghezelbash afgewezen en tegelijkertijd het besluit vastgesteld om hem over te dragen aan Frankrijk. Op 22 mei 2014 is Ghezelbash opgekomen tegen dat besluit en heeft hij tevens om een voorlopige voorziening verzocht.

27. Ghezelbash erkent dat hij op 18 december 2013 gebruik heeft gemaakt van het door de Franse autoriteiten afgegeven visum. Hij stelt echter dat hij na slechts één nacht in Parijs was teruggekeerd naar Iran. Hij was als journalist naar Parijs gereisd om verslag te doen van een tafelvoetbaltoernooi. Op 19 december 2013 keerde hij terug naar Iran omdat Iran op het laatste ogenblik had besloten zich terug te trekken uit het toernooi.

28. Ghezelbash had tot 15 februari 2014 geen problemen in zijn thuisland. Hij verliet Iran op 20 februari 2014 en reisde via Turkije naar Nederland, waar hij rond 1 maart 2014 aankwam. Zijn paspoort met de relevante in- en uitreisstempels van december 2013 van de Franse autoriteiten was ingenomen door de Sepah-e Pasdaran-e Enqelab-e Eslami (Iraanse Revolutionaire Garde) en hij had geen andere bewijzen van zijn reis bewaard omdat daartoe destijds geen noodzaak bestond. Wel is hij in het bezit van andere documenten die bewijs verschaffen ter onderbouwing van zijn feitenrelaas. Deze documenten omvatten een verklaring van zijn werkgever, een doktersverklaring en een ondertekende overeenkomst ter zake van de verkoop van een onroerend goed. Ghezelbash stelt dat deze verkoopakte was opgemaakt op 10 januari 2014 toen hij in Iran was, dat hij voor het sluiten hiervan in persoon aanwezig moest zijn en dat hij het stuk inderdaad heeft ondertekend. Al dit materiaal („indirecte bewijzen") werd aan de Nederlandse autoriteiten overgelegd op 28 mei 2014, *nadat* de Franse autoriteiten te kennen hadden gegeven ermee in te stemmen om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek van Ghezelbash te aanvaarden.

29. Ghezelbash betoogt dat zijn verzoek in de verlengde asielprocedure moet worden behandeld [37] om hem in staat te stellen de originele documenten over te leggen en deze door de Nederlandse autoriteiten te laten onderzoeken. Hij heeft geen asielverzoek ingediend in Frankrijk en de Franse autoriteiten zijn nooit verantwoordelijk geweest voor een dergelijk verzoek van hem.

30. De Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat volgens artikel 12, lid 4, van de Dublin III-verordening de Franse autoriteiten om de volgende redenen verantwoordelijk zijn voor de asielaanvraag van Ghezelbash. Ten eerste hebben zij Ghezelbash op 17 december 2013 een visum verleend. Ten tweede heeft Frankrijk ermee ingestemd om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van zijn aanvraag op zich te nemen (claimakkoord). Ten derde kan een dergelijk claimakkoord enkel op de beperkte gronden van artikel 7, lid 3, van de Dublin III-verordening (te weten aanwezigheid op het grondgebied van een specifieke lidstaat van gezinsleden of andere familierelaties van de verzoeker) worden betwist en die omstandigheid is hier niet aan de orde. Ten vierde is Ghezelbash er niet in geslaagd aan te tonen dat hij het grondgebied van de lidstaten had verlaten en te bewijzen dat hij nadien van Iran naar Nederland was gereisd (via Turkije). De indirecte

36 — Zie beschikking 2004/512/EG van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS) (PB L 213, blz. 5), met name artikel 1.

37 — Een door Nederland overgelegde brochure vermeldt dat de bevoegde nationale autoriteit normalerwijze in de algemene asielprocedure onderzoekt of een asielzoeker voldoet aan de voorwaarden voor verblijfsvergunning asiel. Indien de bevoegde autoriteit echter meer tijd nodig heeft om de aanvraag te onderzoeken, kan de verlengde asielprocedure worden gevolgd.

bewijzen die hij heeft overgelegd vormen geen sluitend bewijs voor zijn relaas. Ten vijfde waren de Nederlandse autoriteiten niet verplicht om die informatie aan de Franse autoriteiten te zenden omdat Ghezelbash niet uitdrukkelijk heeft aangevoerd dat de verplichtingen van Frankrijk waren komen te vervallen krachtens artikel 19, lid 2, van de Dublin III-verordening. [38]

31. De verwijzende rechter meent dat de Nederlandse autoriteiten voorbarig zijn geweest met het verzoek aan Frankrijk om de verantwoordelijkheid voor Ghezelbash te aanvaarden (claimverzoek). De Nederlandse autoriteiten hebben in strijd met artikel 21 van de Dublin III-verordening gehandeld door te verzuimen de indirecte bewijzen die Ghezelbash had overgelegd ter onderbouwing van zijn stelling dat hij na zijn verblijf in Frankrijk naar Iran was teruggekeerd, door te zenden aan de Franse autoriteiten. Om te voldoen aan artikel 22 van die verordening, hadden de Franse autoriteiten ook in staat moeten worden gesteld rekening te houden met de indirecte bewijzen bij de beoordeling of Frankrijk verantwoordelijk was voor de behandeling van het asielverzoek van Ghezelbash. Die informatie is immers uiterst relevant voor die beoordeling.

32. Volgens de verwijzende rechter waren bepaalde door Ghezelbash overgelegde bewijzen tegenstrijdig en was deze rechter derhalve niet in staat aan te nemen dat hij het grondgebied van de lidstaten had verlaten. Andere door hem overgelegde documenten (met name de doktersverklaring en de verkoopakte), vormden echter inderdaad indirect bewijsmateriaal waarmee een begin van bewijs is geleverd dat hij naar Iran was teruggekeerd na zijn kennelijk zeer kortstondige verblijf in Frankrijk.

33. De verwijzende rechter vat het arrest Abdullahi aldus op dat het Hof daarin heeft geoordeeld dat een asielzoeker die beroep instelt tegen een besluit om zijn asielverzoek niet te behandelen, niet kan opkomen tegen de toepassing van de criteria van hoofdstuk III voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat indien de aangezochte lidstaat heeft ingestemd met een verzoek om hem terug te nemen. De toepassing van die criteria betreft enkel de interstatelijke betrekkingen tussen de verzoekende en de aangezochte lidstaat.

34. In het licht van de bij de Dublin III-verordening ingevoerde veranderingen waardoor de rechterlijke bescherming van asielzoekers is versterkt, wenst de verwijzende rechter evenwel te vernemen of de gewijzigde criteria van hoofdstuk III thans een grond vormen om op te komen tegen een overdrachtsbesluit overeenkomstig artikel 27, lid 1, van die verordening.

35. Bijgevolg legt de verwijzende rechter het Hof de volgende vragen voor:

„1) Hoe ver strekt de reikwijdte van artikel 27 [van de Dublin III-verordening], 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 [de Dublin III-verordening]?

2) Is in het geval de vreemdeling onder [de Dublin III-verordening], evenals onder de werking van [de Dublin II-verordening], 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

38 — Ik onderzoek die bepaling in mijn conclusie in de zaak Karim.

uitgangspunt slechts uitzondering lijdt in gezinssituaties als bedoeld in artikel 7 van [de Dublin III-verordening], 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 [de punten 31 tot en met 33 hierboven [39]] dergelijke bijzondere feiten en omstandigheden vormen?"

36. Ghezelbash, Tsjechië, Frankrijk, Nederland en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 15 december 2015 hebben diezelfde partijen, met uitzondering van Tsjechië, mondelinge opmerkingen gemaakt.

Bespreking

Opmerkingen vooraf

37. Aan het GEAS ligt de aanname ten grondslag dat alle deelnemende staten de grondrechten in acht nemen, daaronder begrepen de rechten op basis van het Verdrag van Genève en het EVRM, 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 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. [40]

38. Niet betwist is dat het asielverzoek van Ghezelbash binnen de werkingssfeer van de Dublin III-verordening valt. De criteria om aan te wijzen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek zijn dus die van hoofdstuk III van die verordening. [41]

39. Indien een asielzoeker een band heeft met twee of meer lidstaten, is die aanwijzing hoofdzakelijk een interstatelijk proces. [42] Bijgevolg worden de voorkeuren of wensen van de betrokkene in dat proces niet in aanmerking genomen. [43] Evenwel zijn er binnen het regelingsstelsel van de verordening een aantal uitzonderingen op die algemene regel.

40. Ten eerste moeten de lidstaten bij de toepassing van de criteria van hoofdstuk III rekening houden met de aanwezigheid van gezinsleden van een asielzoeker op het grondgebied van de Unie (indien relevant), voordat een andere lidstaat het verzoek tot overname of tot terugname van de asielzoeker inwilligt. [44]

39 — De verwijzende rechter verwijst in zijn derde vraag naar punt 12 van zijn verwijzingsbeslissing.

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

41 — Artikelen 1 en 3.

42 — Zie bijvoorbeeld arrest Puid, C-4/11, EU:C:2013:740, punten 27-29.

43 — Zie bijvoorbeeld arrest Puid, C-4/11, EU:C:2013:740, punten 32-34.

44 — Artikel 7, lid 3. Zie voorts artikel 8 betreffende minderjarigen en de artikelen 9 tot en met 11 betreffende gezinsleden.

41. Indien, ten tweede, het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan een andere lidstaat, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest, blijft de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, onderzoeken of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen op grond van de criteria van hoofdstuk III. [45]

42. Ten derde behoudt elke lidstaat, ingevolge de zogeheten „soevereiniteitsclausule", de discretionaire bevoegdheid om te besluiten een verzoek in behandeling te nemen ook al is hij daartoe niet verplicht volgens de criteria van hoofdstuk III. Voorts kan een lidstaat een andere staat vragen een verzoeker over te nemen teneinde familierelaties te verenigen op humanitaire gronden, ook wanneer die laatste lidstaat niet verantwoordelijk is volgens de criteria in de artikelen 8 tot en met 11 en 16 van de verordening. In dergelijke gevallen moeten de betrokkenen hiermee schriftelijk instemmen. [46]

43. Deze uitzonderingen duiden erop dat het stelsel van de Dublin III-verordening ruimte biedt om rekening te houden met de specifieke situatie en gezichtspunten van de individuele verzoeker over de vraag welke staat zijn asielverzoek dient te onderzoeken. Niettemin lijkt geen van deze uitzonderingen van toepassing te zijn op Ghezelbash en niets in de verwijzingsbeslissing duidt erop dat hij zich op een daarvan beroept.

Eerste vraag

44. De brede kwestie die de verwijzende rechter in de eerste vraag aan de orde stelt, betreft de uitlegging en de reikwijdte van artikel 27, lid 1, gelezen in samenhang met overweging 19 van de Dublin III-verordening. Heeft een asielzoeker het recht op beroep of bezwaar tegen de wijze waarop een lidstaat de criteria van hoofdstuk III heeft toegepast? Binnen de eerste vraag stelt de verwijzende rechter tevens een specifiekere vraag in verband met de omstandigheden van het geval van Ghezelbash. Ik zal op deze deelvraag ingaan in de punten 85 tot en met 90 hieronder.

45. Volgens Ghezelbash en Tsjechië kon een asielzoeker – sinds het arrest van het Hof in de zaak Abdullahi – weliswaar in een beroep krachtens artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening niet opkomen tegen de wijze waarop de criteria van hoofdstuk III waren toegepast, doch die positie is thans gewijzigd krachtens artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening. Tsjechië beklemtoont echter dat een asielzoeker zijns inziens geen algemeen recht bezit om te kiezen welke lidstaat zijn asielverzoek zal behandelen.

46. Ook Frankrijk en de Commissie verwijzen beide naar het arrest Abdullahi en stellen dat Ghezelbash nog steeds niet het recht heeft om op te komen tegen de toepassing van de criteria van hoofdstuk III. In beginsel maakt het niet uit welke lidstaat zijn verzoek behandelt. Artikel 27, lid 1, is alleen van toepassing waar de Dublin III-verordening specifieke materiële of procedurele rechten verleent waarop een asielzoeker zich kan beroepen en die gestalte geven aan de (vereiste) bescherming van bepaalde grondrechten. Artikel 12, lid 4, van de verordening, waarop het overdrachtsbesluit was gebaseerd, is niet een dergelijke bepaling en Ghezelbash beroept zich niet op bescherming van andere aan de verordening ontleende materiële of procedurele grondrechten. De Franse regering betoogt tevens dat een beroep of bezwaar als bedoeld in artikel 27, lid 1, van de verordening alleen betrekking kan hebben op het overdrachtsbesluit en niet op de instemming van de aangezochte lidstaat (in dit geval Frankrijk) om het verzoek om internationale bescherming te behandelen (claimakkoord).

45 — Zie artikel 3, lid 2, tweede alinea.

46 — Artikel 17, lid 2.

47. De Nederlandse regering meent dat een asielzoeker volgens het arrest Abdullahi niet kan opkomen tegen de toepassing van de criteria van hoofdstuk III en evenmin tegen de wijze waarop de betrokken lidstaat tot zijn besluit is gekomen, zelfs niet wanneer de verzoeker stelt dat een door het Handvest gewaarborgd grondrecht dat in de verordening uitdrukkelijk is genoemd, in het geding is. Elke andere uitlegging zou leiden tot vertraging bij het bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een gegeven asielverzoek. Dat zou indruisen tegen de doelen van de Dublin III-verordening.

Arrest Abdullahi

48. Abdullahi is een Somalisch staatsburger die, nadat zij vanuit Syrië via Turkije had gereisd, eerst Griekenland was binnengekomen. Zij reisde verder door de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Servië en Hongarije. Vervolgens overschreed zij de grens met Oostenrijk, waar zij om asiel verzocht. Alle grensoverschrijdingen waren illegaal. De Oostenrijkse autoriteiten pasten het equivalent, in de Dublin II-verordening, van de criteria van hoofdstuk III toe en kwamen tot de slotsom dat Hongarije de verantwoordelijke lidstaat was. De Hongaarse autoriteiten stemden ermee in om haar verzoek te behandelen. Abdullahi kwam echter met het betoog dat Griekenland moest worden beschouwd als de verantwoordelijke lidstaat aangezien zij daar het Uniegrondgebied voor het eerst had betreden. Destijds was de terugkeer van asielzoekers naar Griekenland opgeschort. Haar verzoek zou dientengevolge in Oostenrijk kunnen worden behandeld.

49. Naar mijn mening dient het oordeel in het arrest Abdullahi niet zonder meer te worden toegepast om de omvang van het recht op toetsing te bepalen, en wel om twee redenen.

50. Ten eerste betrof het arrest Abdullahi zeer specifieke (en zeer ingewikkelde) feiten, met verscheidene illegale grensoverschrijdingen, waardoor een situatie was ontstaan waarin de asielzoeker (potentieel) niet met twee maar met *drie* lidstaten aanknopingspunten had. Alleen al daarom ligt de onderhavige zaak duidelijk geheel anders en kan deze derhalve daarvan worden onderscheiden.

51. Er is geen reden om aan te nemen dat Ghezelbash Frankrijk op 17 december 2013 illegaal is binnengekomen. Hij had een visum, hij kwam het land in, maar vroeg daar geen asiel aan.[47] Voorts is niet gebleken dat hij door Frankrijk reisde op weg naar Nederland alvorens asiel aan te vragen.

52. Anders dan Abdullahi, betoogt Ghezelbash niet dat de verantwoordelijke lidstaat volgens de criteria van hoofdstuk III niet Frankrijk zou zijn maar een andere lidstaat die zijn asielverzoek niet kan behandelen wegens structurele tekortkomingen en potentiële schending van zijn rechten van artikel 4 van het Handvest, zodat zijn verzoek zou dienen te worden behandeld daar waar hij dit had ingediend. Ghezelbash betoogt dat Nederland de staat is waar hij zijn eerste verzoek om internationale bescherming heeft ingediend (artikel 7, lid 2) en dat artikel 12, lid 4, geen toepassing vindt omdat hij (naar eigen zeggen) het Uniegrondgebied op 18 december 2013 had verlaten en was teruggekeerd naar zijn thuisland en vervolgens vanuit Iran via Turkije naar Nederland was gereisd. Hij tracht mijns inziens derhalve te bewerkstelligen dat een gerecht toetst of de bevoegde autoriteiten de criteria van artikel 12, lid 4, eerste alinea, van de Dublin III-verordening juist hebben toegepast.

53. 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, van de Dublin II-verordening, waarover het Hof zich in het arrest Abdullahi heeft uitgesproken. De redenering in het arrest Abdullahi kan maar mijn mening dus niet zuiver automatisch worden toegepast op de bepaling die daarvoor in de plaats is gekomen.

47 — Ghezelbash stelt dat hij destijds geen reden had om asiel aan te vragen. Zie de punten 28-29 hierboven. Het is de taak van de bevoegde nationale autoriteit om vast te stellen of de stellingen van Ghezelbash voldoende worden gestaafd door het bewijs, hetgeen door de nationale rechter, als enige rechter die over de feiten gaat, wordt getoetst.

Artikel 27 van de Dublin III-verordening

54. Hieronder zal ik eerst de context en de bewoordingen van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening onderzoeken in het licht van de overwegingen waarin wordt uiteengezet welk doel die bepaling moet worden geacht te hebben en wat de overkoepelende doelen van de verordening zijn. Tegen die achtergrond bespreek ik daarna de drie opties voor de uitlegging van artikel 27, lid 1, die aan het Hof in overweging zijn gegeven.

55. Vooraf merk ik op dat voordat een overdrachtsbesluit, dat krachtens artikel 27 kan worden getoetst, wordt genomen, de lidstaat waarin de asielzoeker zich ophoudt, de criteria van hoofdstuk III dient toe te passen en moet nagaan of hij dan wel een andere lidstaat de verantwoordelijke lidstaat is. Indien de tweede staat ermee instemt om de verantwoordelijke lidstaat te zijn, kan de eerste lidstaat een overdrachtsbesluit vaststellen. Reeds in die fase biedt de Dublin III-verordening procedurele waarborgen (in artikel 26, leden 1 en 2) die niet in de Dublin II-verordening bestonden. Deze bepalingen bevatten gedetailleerde regels op grond waarvan de eerste lidstaat de asielzoeker in kennis moet stellen van het overdrachtsbesluit en informatie over de voor hem beschikbare rechtsmiddelen moet verstrekken, waaronder het recht om te verzoeken om opschorting van het overdrachtsbesluit.

56. Een asielzoeker kan geen beroep of bezwaar instellen voordat de verzoekende lidstaat een overdrachtsbesluit vaststelt. Dat waartegen wordt opgekomen, indien dit gebeurt, is het overdrachtsbesluit, niet de instemming van de aangezochte lidstaat om de verantwoordelijkheid te aanvaarden (claimakkoord) als zodanig. Dat is logisch, want het overdrachtsbesluit raakt de individuele asielzoeker rechtstreeks.

57. Artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening creëert dus in eenduidige bewoordingen een „recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”. Wat dat rechtsmiddel moet inhouden is ook nader bepaald: „in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht [tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie]”. Gewezen dient te worden op een aantal verschillen, toevoegingen en verduidelijkingen in de bewoordingen van artikel 27, lid 1, ten opzichte van de voorganger ervan, artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening.

58. Ten eerste komt het recht op beroep of bezwaar tegen het overdrachtsbesluit toe aan alle asielzoekers [48] ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit is vastgesteld. Ten tweede is het recht op beroep of bezwaar althans in het Engels („the applicant ... shall have the right ...”) in dwingende bewoordingen uitgedrukt. Ten derde dient het beroep of bezwaar betrekking te hebben op zowel de feiten als het recht. Ten vierde moet het beroep of bezwaar rechterlijk toezicht op het overheidsbesluit van de bevoegde autoriteiten toelaten (omdat het wordt ingesteld „bij een rechterlijke instantie”). Ten slotte moeten de lidstaten asielzoekers ook een redelijke termijn geven waarbinnen zij gebruik kunnen maken van hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel (artikel 27, lid 2).

59. Artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening specificeert niet tegen welke onderdelen van het besluitvormingsproces van de bevoegde autoriteit dat tot het overdrachtsbesluit heeft geleid, met het in dat artikel voorziene beroep of bezwaar kan worden opgekomen. Voor het Hof zijn drie opties ter sprake gebracht.

48 — En ook aan „een andere persoon” als bepaald in artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening. Er zijn twee categorieën van dergelijke personen: (i) een derdelander of een staatloze die zijn verzoek intrekt en in een andere lidstaat een verzoek heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat [artikel 18, lid 1, onder c)], en (ii) een derdelander 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 [artikel 18, lid 1, onder d)].

60. De *eerste optie* (voorgestaan door Nederland) is – eenvoudig gezegd – dat er niets is veranderd. Net als voorheen kan ook thans tegen een overdrachtsbesluit alleen worden opgekomen op basis van één beperkte grond, die in het arrest Abdullahi is genoemd. Die grond is reeds gecodificeerd in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening.[49] 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 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.

61. De *tweede optie* (voorgesteld door Frankrijk en door de Commissie) is dat wordt aanvaard dat, naast die grond, artikel 27, lid 1, een recht op beroep of bezwaar in het leven roept in gevallen waarin de Dublin III-verordening uitdrukkelijk rechten verleent aan individuele asielzoekers waarmee gestalte wordt gegeven aan door het Handvest beschermde materiële grondrechten.[50] Indien (maar uitsluitend indien) een asielzoeker aanvoert dat het besluit van de bevoegde autoriteiten inbreuk heeft gemaakt op een van deze „beschermde rechten", mag hij ingevolge artikel 27, lid 1, ook met een beroep of bezwaar opkomen tegen het overdrachtsbesluit.

62. De *derde optie* (voorgesteld door Ghezelbash) is dat artikel 27, lid 1, aldus wordt gelezen dat daarin een ruimer recht op beroep of bezwaar wordt verleend, zodat wordt verzekerd dat de wijze waarop de bevoegde autoriteiten de relevante rechtsvoorschriften (waaronder de criteria van hoofdstuk III) op de aan hen voorgelegde feiten hebben toegepast, aan rechterlijk toezicht wordt onderworpen.

63. Bij gebreke van bewoordingen die aanduiden welke van deze opties juist is, dient te worden ingegaan op de doelen en de context van de verordening.[51]

64. Tot deze doelen behoort ongetwijfeld de vaststelling van een duidelijke en hanteerbare methode om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, gebaseerd op objectieve criteria die eerlijk zijn zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers. Met deze 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 vlot te behandelen, niet te ondermijnen.[52] Een ander doel dat wordt genoemd in de Dublin III-verordening is evenwel de verbetering van de aan asielzoekers geboden rechtsbescherming.[53] Moet de versterkte rechterlijke bescherming voor asielzoekers die bij artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening expliciet is ingesteld, dan restrictief worden opgevat in het belang van de vlotheid in de afhandeling van asielverzoeken?

65. 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".

49 — Artikel 3, lid 2, codificeert het arrest van het Hof N.S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 94. Daar de Dublin III-verordening (die is vastgesteld op 26 juni 2013) van bijna zes maanden eerder dateert dan het arrest van het Hof Abdullahi (dat is gewezen op 10 december 2013), kan de Dublin III-verordening niet worden geacht dat arrest te hebben opgenomen of gecodificeerd.

50 — Het recht op informatie (artikel 4), het recht op een persoonlijk onderhoud (artikel 5) en het recht op gezinshereniging (artikelen 9-11) zijn voor het Hof ter sprake gebracht als voorbeelden van dergelijke rechten. Ter terechtzitting heeft de raadsman van Ghezelbash bevestigd dat verzoeker *geen* schending van een van deze rechten had aangevoerd voor de nationale rechter.

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

52 — Respectievelijk overwegingen 4 en 5.

53 — Zie overweging 9.

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

67. Op basis van de tekst van artikel 27, lid 1, de dubbele waarborg in overweging 19 en mijn bovenstaande overwegingen betreffende het arrest Abdullahi [54], moet volgens mij de *eerste optie* van de hand worden gewezen en blijft dus nog de keuze tussen de *tweede* en de *derde optie*.

68. De voornaamste reden voor de *tweede optie* is dat een enge uitlegging beter aansluit bij de systematiek van de regeling. Betoogd is dat de Dublin III-verordening een interstatelijke maatregel is; dat indien de wijze waarop de criteria van hoofdstuk III door de lidstaten worden toegepast, krachtens artikel 27, lid 1, door de rechter zou kunnen worden getoetst, het systeem onuitvoerbaar zou worden daar het onmogelijk zou worden om te verzekeren dat snel wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is; en dat de mechanismen die juist dat doel hebben, ertoe strekken „forum shopping" (dat wil zeggen mogelijkheden voor gelijktijdige of achtereenvolgende verzoeken, wat dient te worden tegengegaan) te beletten.

69. Deze argumenten kunnen mij niet overtuigen.

70. In de eerste plaats komt het mij al te simplistisch voor om de Dublin III-verordening als een zuiver interstatelijk instrument te omschrijven. Hoewel bepaalde interstatelijke aspecten ongetwijfeld zijn blijven bestaan [55], heeft de wetgever bepaalde materiële individuele rechten en procedurele waarborgen ingevoerd en versterkt. Een voorbeeld van deze rechten is het recht op gezinshereniging in de artikelen 9 tot en met 11. Bedoelde waarborgen zijn opgenomen in bijvoorbeeld artikel 4 (het recht van een verzoeker op informatie) en artikel 5 (recht op een persoonlijk onderhoud). In deze beide bepalingen wordt het belang benadrukt van de informatie die door de asielzoeker wordt verstrekt in het proces van bepaling van de verantwoordelijke lidstaat volgens het stelsel van de Dublin III-verordening. Ingevolge de tweede optie zou echter een asielzoeker wel het recht hebben om op te komen tegen het overdrachtsbesluit indien het persoonlijk onderhoud niet heeft plaatsgevonden, maar geen recht om op te komen tegen een overdrachtsbesluit dat door de bevoegde autoriteiten duidelijk alleen kon zijn vastgesteld door de informatie die de verzoeker tijdens dat persoonlijk onderhoud had verstrekt, buiten beschouwing te laten.

71. In de tweede plaats behouden de lidstaten mijns inziens in het beheer van het in artikel 27 bedoelde bezwaar- of beroepsstelsel krachtige instrumenten. Zo mogen zij volgens artikel 27, lid 3, kiezen om het recht te verlenen om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven of om de overdracht op te schorten (hetzij automatisch hetzij op verzoek van de asielzoeker). Aldus wordt de snelheid waarmee overdrachten worden tenuitvoergelegd er niet volledig door bepaald of de verzoeker al dan niet een beroep of een bezwaar instelt – die snelheid is tevens afhankelijk van de regels die de lidstaat heeft gekozen en vastgesteld. Voorts kunnen de lidstaten volgens artikel 27, lid 6, tweede alinea, besluiten de toegang tot rechtsbijstand te beperken wanneer de bevoegde autoriteit of een rechterlijke instantie van oordeel is dat het beroep geen reële kans van slagen heeft. Al met al heeft de Dublin III-verordening voorschriften ingevoerd om het algemene proces sneller en efficiënter te laten verlopen ten opzichte van de verordening die daaraan vooraf ging. Bestaande termijnen zijn verkort en er zijn nieuwe termijnen ingevoerd. [56] Het bestaan van al deze mechanismen suggereert dat de lidstaten doeltreffend kunnen optreden om te voorkomen dat het vlot functioneren van het Dublin III-systeem geblokkeerd raakt door beroepen of bezwaren zonder reële kans van slagen of vexatoire beroepen of bezwaren. Voorts heeft het Hof in het arrest Petrosian (bij de bespreking van de kwestie van de rechterlijke bescherming die wordt gewaarborgd

54 — Zie punten 48-53 hierboven.

55 — Bijvoorbeeld de bemiddelingsprocedure van artikel 37.

56 — Zie de bepalingen van hoofdstuk VI van de Dublin III-verordening, die zien op procedures voor over- en terugname van een asielzoeker.

door lidstaten wier gerechten de tenuitvoerlegging van een overdrachtsbesluit mogen opschorten krachtens artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening) geoordeeld dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om deze bescherming op te offeren aan het vereiste dat asielverzoeken snel worden afgehandeld. [57]

72. Ik voeg daaraan toe dat de mogelijkheden om op te komen tegen de toepassing van de criteria van hoofdstuk III niet onbeperkt zijn. Bijvoorbeeld met betrekking tot de controle van de criteria betreffende verblijfsdocumenten en visa als bedoeld in artikel 12, zou niet elk geval van een klacht binnen de werkingssfeer van artikel 27, lid 1, vallen. Het feit dat dergelijke documenten mogelijkerwijs zijn afgegeven op basis van een valse of fictieve identiteit of op vertoon van valse, vervalste of ongeldige documenten, vormt aldus geen belemmering voor het toewijzen van de verantwoordelijkheid aan de uitvaardigende lidstaat. [58]

73. Tegen deze achtergrond komt het mij voor dat het „floodgates argument", dat de interveniërende lidstaten aanvoeren, wellicht de gevolgen overschat van de uitlegging van artikel 27, lid 1, volgens welke het een recht op beroep of bezwaar verleent dat rechterlijke toetsing van de toepassing van de criteria van hoofdstuk III omvat.

74. In de derde plaats meen ik dat het instellen van een beroep bij een gerecht opdat een overheidsbesluit door de rechter wordt getoetst, niet op goede gronden kan worden gelijkgesteld met forum shopping. In mijn ogen beschermt het beroep of bezwaar in de zin van artikel 27 de betrokkene tegen het niet in acht nemen of de verkeerde kwalificatie van de relevante feiten en tegen een verkeerde uitlegging en onjuiste toepassing van het recht. In een op het beginsel van de rechtsstaat gefundeerde Europese Unie [59], is dat beslist een legitieme doelstelling.

75. Dan kom ik thans tot de *derde optie*.

76. Ik heb er reeds op gewezen dat artikel 27, lid 1, mijns inziens op zijn minst zo ruim als de tweede optie voorstelt moet worden opgevat. In de onderhavige zaak beroept Ghezelbash zich echter niet op schending van een aan de Dublin III-verordening ontleend specifiek recht, zoals die welke zijn vervat in de artikelen 4 en 5, en evenmin op de bepalingen inzake gezinshereniging in de artikelen 9 tot en met 11. Hij wenst op te komen tegen de toepassing van de criteria van hoofdstuk III door de bevoegde autoriteiten, op basis waarvan het overdrachtsbesluit tot stand is gekomen, welk besluit, indien het ten uitvoer wordt gelegd, ertoe leidt dat hij uit Nederland wordt verwijderd naar Frankrijk. *Indien* – en ik beklemtoon dit woord – zijn relaas van de feiten, zoals ondersteund door de indirecte bewijzen, juist is, is zijn eerste verzoek om internationale bescherming inderdaad in Nederland ingediend, en onder toepassing van de criteria van hoofdstuk III zou zijn verzoek aldaar moeten worden behandeld. Alleen indien artikel 27, lid 1, wordt opgevat volgens de derde optie, is er een mechanisme waarmee hij zijn standpunten daadwerkelijk kenbaar kan maken en kan opkomen tegen dat overdrachtsbesluit.

77. Mijn uitgangspunt voor de bespreking van de derde optie is dat een overdrachtsbesluit potentieel negatieve gevolgen kan hebben voor de belangen van een asielzoeker. Zou dat niet zo zijn dan was er weinig reden geweest om een wettelijk recht op beroep of bezwaar vast te leggen in artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening.

78. Kan een overdrachtsbesluit, buiten de context van hetgeen door de tweede optie zou worden bestreken, negatieve gevolgen hebben voor de belangen van een asielzoeker?

57 — Arrest Petrosian e.a., C-19/08, EU:C:2009:41, punt 48.

58 — Zie artikel 12, lid 5.

59 — Zie bijvoorbeeld arrest Van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, betreffende de waakzaamheid van betrokkenen bij de bescherming van de hun krachtens het Unierecht verleende rechten. Zie voorts arrest Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak, betreffende het beginsel van de rechtsstaat.

79. Veronderstel dat een derdelander, die er in zijn thuisland reeds van wordt verdacht een „politiek-activistische student" te zijn, besluit zijn studie voort te zetten in het buitenland. Hij gaat voor een korte studentenuitwisseling naar lidstaat A, waar hij meteen wordt toegelaten tot de universiteit maar niet de nodige middelen bijeen kan brengen om daar te blijven studeren. Hij keert terug naar zijn thuisland en probeert het vervolgens met ondersteuning van het academische netwerk opnieuw in lidstaat B, waar hem een driejarige postdoctorale beurs wordt aangeboden. Aanvankelijk heeft hij geen werkelijke redenen om asiel aan te vragen in lidstaat B. Hoe dan ook wordt hij geheel in beslag genomen door zijn studie, het sluiten van nieuwe vriendschappen en zijn integratie in de nieuwe leefwereld van de gastlidstaat. Ondertussen verslechtert de situatie in zijn thuisland en met zijn welbekende politieke opvattingen wordt hij een persona non grata. Na zijn eerste postdoctorale studiejaar besluit hij in lidstaat B asiel aan te vragen. De bevoegde autoriteiten passen echter de criteria van hoofdstuk III toe en verzoeken op basis van zijn terdege met documenten gestaafde korte verblijf in lidstaat A dat die staat zijn asielverzoek behandelt, waarmee deze staat instemt, en stellen dienovereenkomstig een overdrachtsbesluit vast waardoor zijn studentenvisum wordt ingetrokken en op basis waarvan hij, indien het ten uitvoer wordt gelegd, van lidstaat B naar lidstaat A wordt verwijderd. Volgens mij kan op basis van de feiten van dit voorbeeld moeilijk worden geconcludeerd dat dit overdrachtsbesluit geen negatieve gevolgen zou hebben voor de asielzoekende student.

80. Ik merk in dit verband op dat de gedachte dat het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat voor asielzoekers altijd neutraal is, geen algemeen aanvaard standpunt is.[60] Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM") heeft dat in twijfel getrokken[61]; en het Hof van Justitie heeft vanzelfsprekend erkend dat er geen onweerlegbaar vermoeden is dat de grondrechten van een asielzoeker zullen worden geëerbiedigd in de lidstaat die normaal gesproken bevoegd is om zijn asielverzoek te behandelen.[62] Andere lijnen in deze rechtspraak van het Hof suggereren, indien zij naar analogie worden toegepast, eveneens dat het passender is om bij het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat rekening te houden met de individuele situatie van de asielzoeker dan om de gevolgen voor de betrokkene buiten beschouwing te laten.[63]

81. Eenvoudig gesteld: indien er bewijsmateriaal is ter onderbouwing van een verdedigbare stelling dat een overdrachtsbesluit op een verkeerde toepassing van de criteria van hoofdstuk III berust, leidt het beginsel van doeltreffende bescherming en/of van eerbieding van de rechten van de verdediging dan tot de slotsom dat een verzoeker krachtrens artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening zou moeten kunnen opkomen tegen dat overdrachtsbesluit?

82. Het Hof heeft met betrekking tot de richtlijn 2004/83 reeds geoordeeld dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging een algemeen beginsel van het Unierecht vormt.[64] Naar analogie moet mijns inziens hetzelfde ook gelden met betrekking tot de Dublin III-verordening, die zal bepalen welke lidstaat de richtlijn die in de plaats is gekomen voor richtlijn 2004/83, te weten de erkenningsrichtlijn, gaat toepassen op een concreet asielverzoek. Rechten van de verdediging zijn voorts verankerd in artikel 47 van het Handvest dat de eerbiediging garandeert van zowel de rechten

60 — Zie bijvoorbeeld Morgades Gil, S., „The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of the sovereignty and humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and CJEU?", *International Journal of Refugee Law*, 2015, blz 433.

61 — Zie bijvoorbeeld EHRM, Tarakhel tegen Zwitserland [GC], nr. 29217/12, ECHR 2014 (gedeeltelijke publicatie).

62 — Arrest N.S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 81, 99 en 100.

63 — Zie bijvoorbeeld arresten K, C-245/11, EU:C:2012:685, en MA e.a., C-648/11, EU:C:2013:367; zie voorts arrest Cimade en GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594.

64 — Zie arrest M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, punt 81.

van de verdediging als het recht op een eerlijk proces in alle gerechtelijke procedures.[65] Vaste rechtspraak van het Hof bevestigt het belang van het recht om te worden gehoord en de zeer ruime strekking ervan in de rechtsorde van de Unie, waar het Hof heeft geoordeeld dat dit recht van toepassing is in iedere procedure die tot een voor de betrokkene bezwarend besluit kan leiden.[66]

83. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest komt overeen met de bij 13 EVRM gewaarborgde rechten. Uit artikel 52, lid 3, van het Handvest vloeit voort dat de rechtspraak van het EHRM relevant is bij de uitlegging van de reikwijdte van die bepaling. Het EHRM heeft geoordeeld er op nationaal niveau voorzieningen in rechte beschikbaar moeten zijn waarmee de gewaarborgde rechten en vrijheden worden gehandhaafd. Dat Hof vereist dat er een nationale voorziening in rechte ter beschikking staat waarin de inhoud van een verdedigbare vordering kan worden behandeld en passende genoegdoening kan worden verkregen, welke voorziening in rechte zowel de facto als de iure doeltreffend moet zijn.[67]

84. Deze argumenten pleiten volgens mij ten gunste van de derde optie voor uitlegging van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening.

De verplichtingen van de verzoekende lidstaat wat de door de asielzoeker verstrekte informatie betreft

85. De verwijzende rechter wenst tevens te vernemen of er een recht op beroep of bezwaar dient te bestaan krachtens artikel 27, lid 1, in een geval als dat in het hoofdgeding, waarin de aangezochte lidstaat ermee instemt om het asielverzoek te behandelen, maar de asielzoeker bewijs overlegt nadat die lidstaat zijn instemming heeft meegedeeld, en het overgelegde bewijs meebrengt dat die instemming wellicht niet tot stand zou zijn gekomen indien de verzoekende lidstaat de documenten wel had onderzocht of het materiaal wel had doorgezonden aan de autoriteiten van de aangezochte lidstaat.[68]

86. Nederland betwist de vaststellingen van de verwijzende rechter over de wijze waarop het door Ghezelbash overgelegde bewijs betreffende zijn terugkeer uit Frankrijk naar Iran in 2013, was behandeld. Volgens deze lidstaat hebben zijn autoriteiten de documenten wel onderzocht maar meenden zij dat deze geen bewijswaarde hadden, en hebben zij deze daarom niet doorgezonden aan de Franse autoriteiten.

87. Ten eerste staat het aan de nationale rechter, die als enige over de feiten oordeelt, om te bepalen of het door Ghezelbash overgelegde bewijs al dan niet was onderzocht door de Nederlandse autoriteiten. Evenzo kan alleen de nationale rechter beoordelen wat de bewijswaarde en de relevantie ervan zijn alsmede of het van invloed zou zijn geweest op het overdrachtsbesluit.

88. Ten tweede vormt het door Ghezelbash overgelegde bewijsmateriaal (waaronder, zoals reeds gezien, een doktersverklaring en documenten betreffende de verkoop van onroerend goed in Iran) indirect bewijs in de zin van punt 9 van lijst B in bijlage II bij de uitvoeringsverordening. Wat is vereist ter verzekering dat een asielzoeker toegang heeft tot een daadwerkelijk rechtsmiddel als bedoeld in artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening? Dient het verzuim om dat bewijsmateriaal te onderzoeken en/of dit door te zenden aan de aangezochte staat een grond te vormen voor beroep of bezwaar krachtens die bepaling?

65 — Zie arrest M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, punt 82, waarin het Hof tevens verwijst naar het in artikel 41 van het Handvest gewaarborgde recht op behoorlijk bestuur.

66 — Zie arrest M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, punt 85.

67 — Zie EHRM, Mohammed tegen Oostenrijk, nr. 2283/12, arrest van 6 juni 2013, punten 69-70.

68 — Zie punten 31 en 32 hierboven.

89. De doeltreffendheid van de bij artikel 47 van het Handvest gewaarborgde voorziening in rechte vereist een beoordeling van de rechtmatigheid van de gronden waarop het besluit is gebaseerd en een beoordeling of dat besluit op een voldoende solide feitelijke grondslag berust. Dienovereenkomstig kan de rechterlijke toetsing niet enkel een beoordeling van de abstracte waarschijnlijkheid van de aangevoerde redenen inhouden, maar moet deze zich uitstrekken tot de vraag of die redenen, of ten minste een daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, zijn gestaafd.[69] Toegepast in de onderhavige context brengt dat mee dat de feiten die verband houden met de toepassing van de relevante criteria van hoofdstuk III waarop het overdrachtsbesluit berust, worden geverifieerd.

90. Artikel 27, lid 1, bepaalt niet nader hoe dat onderzoek dient te geschieden. Het staat derhalve aan de nationale rechter om daarop toezicht uit te oefenen volgens de nationale procedurevoorschriften. Die voorschriften zouden ook de diepgang van het toetsingsproces en de uitkomst regelen – dat wil zeggen of een geslaagd beroep of bezwaar tot gevolg heeft dat het verzoek wordt terugverwezen naar de bevoegde nationale autoriteiten voor een nieuw besluit dan wel of het besluit door het gerecht zelf wordt genomen, steeds met inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel.[70]

91. 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, met een beroep of bezwaar kan opkomen tegen een overdrachtsbesluit en de nationale rechter kan verzoeken na te gaan of de criteria van hoofdstuk III in zijn geval juist zijn toegepast. De doeltreffendheid van de bij artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechterlijke toetsing vereist dat wordt beoordeeld of de gronden waarop het overdrachtsbesluit is gebaseerd, rechtmatig zijn en of het besluit op een voldoende solide feitelijke grondslag berust. De wijze waarop wordt onderzocht of de criteria van hoofdstuk III in een concreet geval objectief en eerlijk zijn toegepast, wordt geregeld door de nationale procedurevoorschriften. Mits het doeltreffendheidsbeginsel in acht wordt genomen, beheersen die voorschriften ook de diepgang en de uitkomst van de bezwaar- of beroepsprocedure.

Tweede en derde vraag

92. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de asielzoeker, indien hem geen beroep toekomt op de criteria van hoofdstuk III, krachtens artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening alleen beroep of bezwaar kan instellen in gevallen waarin gezinssituaties aan de orde zijn als omschreven in artikel 7 van die verordening dan wel of er daarvoor andere gronden zijn.

93. Mocht het Hof instemmen met mijn voorkeur voor de derde optie, dan hoeft het de tweede vraag niet te beantwoorden. Mocht het Hof evenwel weigeren die ruimere redenering te volgen, dan volgt uit mijn bespreking van de tweede voor het Hof besproken optie[71] dat een asielzoeker mijns inziens krachtens artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening een procedure kan inleiden om op te komen tegen een vermeende schending van enig bij die verordening verleend materieel of procedureel recht. Tot de voorbeelden die in de onderhavige zaak voor het Hof zijn genoemd, behoren de waarborgen voor minderjarigen (in de artikelen 6 en 8) en het recht op gezinshereniging (in de artikelen 9 tot en met 11). Ik benadruk dat ik geen volledig en gedetailleerd onderzoek van de Dublin III-verordening heb verricht, daar in mijn benadering de tweede vraag niet hoeft te worden beantwoord. Evenmin heb ik getracht een uitputtende lijst samen te stellen van rechten tegen schending waarvan, volgens de tweede optie, krachtens artikel 27, lid 1, zou kunnen worden opgekomen.

69 — Zie naar analogie arrest Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 119.

70 — Zie naar analogie arrest Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, punt 60.

71 — Zie punten 68-74 hierboven.

94. Uit mijn antwoord op de tweede vraag volgt dat ook op de derde vraag niet hoeft te worden ingegaan. Voor de goede orde voeg ik toe dat Ghezelbash zich in de nationale procedure niet schijnt te hebben beroepen op een van de materiële of procedurele rechten waarop de aandacht van het Hof in het kader van de tweede optie is gevestigd. Het indirecte bewijs waarop hij zich baseert (dat ik in de punten 85 tot en met 90 hierboven heb besproken), lijkt mij derhalve uitsluitend in de context van de toepassing van de criteria van hoofdstuk III relevant te zijn.

Conclusie

95. Gezien het bovenstaande, geef ik het Hof in overweging de door de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, gestelde vragen 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 asielzoeker in omstandigheden als die van het hoofdgeding krachtens artikel 27, lid 1, met een beroep of bezwaar kan opkomen tegen een overdrachtsbesluit en de nationale rechter kan verzoeken na te gaan of de criteria van hoofdstuk III in zijn geval juist zijn toegepast. De doeltreffendheid van de bij artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde rechterlijke toetsing vereist dat wordt beoordeeld of de gronden waarop het overdrachtsbesluit is gebaseerd rechtmatig zijn en of het besluit op een voldoende solide feitelijke grondslag berust. De wijze waarop wordt onderzocht of de criteria van hoofdstuk III in een concreet geval objectief en eerlijk zijn toegepast, wordt geregeld door de nationale procedurevoorschriften. Mits het doeltreffendheidsbeginsel in acht wordt genomen, regelen die voorschriften ook de diepgang en de uitkomst van de bezwaar- of beroepsprocedure.

– De tweede en de derde vraag hoeven niet te worden beantwoord."