

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
V. TRSTENJAK
van 22 september 2011¹

Inhoud

I — Inleiding	I - 13911
II — Rechtskader	I - 13913
A — Unierecht	I - 13919
1 Handvest van de grondrechten	I - 13913
2. Protocol (nr. 30) betreffende de toepassing van het Handvest van de grond- rechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk	I - 13915
3. Afgeleid recht	I - 13916
a) Verordening nr. 343/2003	I - 13917
b) Richtlijn 2001/55	I - 13921
c) Richtlijn 2003/9	I - 13921
d) Richtlijn 2004/83	I - 13922
e) Richtlijn 2005/85	I - 13923
B — Volkenrecht	I - 13923
1. Verdrag van Genève	I - 13923
2. Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens	I - 13923
III — Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing	I - 13924
IV — Procedure voor het Hof	I - 13927

¹ — Oorspronkelijke taal: Duits.

V — Argumenten van partijen	I - 13927
VI — Juridische beoordeling	I - 13930
A — Eerste prejudiciële vraag	I - 13930
B — De tweede, de derde en de vierde prejudiciële vraag	I - 13935
1. De in het afgeleide recht geregelde asielmaatregelen en hun verhouding tot het Handvest, het Verdrag van Genève en het EVRM	I - 13935
a) Machtigingsgrondslag in het primaire recht	I - 13935
b) Richtlijnen 2001/55, 2003/9, 2004/83 en 2005/85	I - 13936
c) Verordening nr. 343/2003	I - 13937
d) Tussenconclusie	I - 13939
2. De overbelasting van het Griekse asielstelsel	I - 13940
3. Inaanmerkingneming van de overbelasting van de asielstelsels van bepaal- de lidstaten bij de toepassing van verordening nr. 343/2003.	I - 13942
a) De vierde prejudiciële vraag: verplichting tot uitoefening van het evo- catierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 in het geval van een ernstig risico van schending van de grondrechten bij overdracht van een asielzoeker aan de primair verantwoordelijke lid- staat	I - 13943
i) Problematiek van een ernstig risico van schending van de grondrechten bij overdracht van een asielzoeker aan de primair verantwoordelijke lidstaat	I - 13943
ii) Verplichting tot uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003	I - 13945
iii) Tussenconclusie	I - 13948

b)	De tweede en de derde prejudiciële vraag: hanteren van onweerlegbare vermoedens in het kader van de uitoefening van het evocatieright van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003	I - 13948
C —	De vijfde prejudiciële vraag: verhouding tussen de bescherming van asielzoekers uit hoofde van het Handvest en uit hoofde van het EVRM	I - 13951
D —	De zesde prejudiciële vraag: rechterlijke toetsing van de naleving van het Verdrag van Genève en het EVRM in de volgens verordening nr. 343/2003 primair verantwoordelijke lidstaat	I - 13954
1.	Artikel 47, eerste alinea, van het Handvest en het risico van schending van het Verdrag van Genève of het EVRM na de overdracht van een asielzoeker volgens verordening nr. 343/2003	I - 13955
2.	Onverenigbaarheid met artikel 47 van het Handvest van een door de rechter te hanteren onweerlegbaar vermoeden dat de asielzoeker in de primair verantwoordelijke lidstaat niet het risico loopt in strijd met het Verdrag van Genève respectievelijk het EVRM te worden uitgezet naar een andere staat	I - 13957
E —	De zevende prejudiciële vraag	I - 13959
VII —	Conclusie	I - 13962

I — Inleiding

1. Eén van de grootste uitdagingen bij de opbouw van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel is de rechtvaardige, maar tegelijkertijd doelmatige verdeling van de lasten die de immigratie veroorzaakt voor

de asielstelsels van de lidstaten van de Unie. Een bijzonder goed voorbeeld daarvan is het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, waarmee de verwijzende rechter het Hof om opheldering verzoekt over de vraag in hoeverre de overbelasting van het asielstelsel van een lidstaat gevolgen heeft voor de regeling van de Unie betreffende de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor een in de Unie ingediend asielverzoek.

2. De criteria voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat zijn neergelegd in verordening 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.² Een wezenlijk kenmerk van het bij die verordening ingevoerde stelsel van verdeling van de verantwoordelijkheden in asielzaken is dat voor elk in de Unie ingediend asielverzoek principieel slechts één lidstaat verantwoordelijk is. Met betrekking tot gevallen waarin een onderdaan van een derde land om asiel heeft verzocht in een lidstaat die volgens verordening nr. 343/2003 niet primair verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek, voorziet de verordening in procedures voor de overdracht van de asielzoeker aan de primair verantwoordelijke lidstaat.

3. In het licht van de huidige crisis van het Griekse asielstelsel zien de overige lidstaten zich evenwel geconfronteerd met de vraag of asielzoekers overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 343/2003 aan Griekenland mogen worden overgedragen indien niet kan worden gewaarborgd dat zijzelf evenals hun asielverzoeken in Griekenland overeenkomstig de bepalingen van het Handvest van de grondrechten en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en

de Fundamentele Vrijheden (hierna: „EVRM”) zullen worden behandeld. Aangezien artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 de lidstaten het recht toekent om in afwijking van de normale verantwoordelijkheidsregels een op hun grondgebied ingediend asielverzoek zelf te behandelen in plaats van dit aan de primair verantwoordelijke lidstaat over te laten, rijst bovendien de vraag of dit zogenoemde „evocatierecht” van de lidstaten kan uitgroeien tot een „evocatieplicht” indien het risico bestaat dat de grond- en mensenrechten van een asielzoeker in geval van overdracht aan de primair verantwoordelijke lidstaat zullen worden geschonden.

4. Dit zijn de vragen waarover de verwijzende rechter in het hoofdgeding heeft te beslissen. De zaak is aangespannen door een Afghaanse asielzoeker die zich verzet tegen zijn verwijdering door het Verenigd Koninkrijk naar Griekenland. Tegen die achtergrond wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, en zo ja in welke omstandigheden, het Verenigd Koninkrijk in een geval als dat van het hoofdgeding uit hoofde van het Unierecht gehouden kan zijn een asielverzoek zelf te behandelen, alhoewel de primaire verantwoordelijkheid overeenkomstig verordening nr. 343/2003 bij Griekenland ligt.

5. Aangezien het Handvest van de grondrechten (hierna: „Handvest”) in dit verband van wezenlijke betekenis is, verzoekt de verwijzende rechter eveneens om verduidelijking van de inhoud en de strekking van protocol nr. 30 betreffende de toepassing

2 — PB L 50, blz. 1.

van het Handvest op Polen en het Verenigd Koninkrijk.

II — Rechtskader

A — *Unierecht*

6. Bij de beantwoording van de prejudiciële vragen moet bovendien rekening worden gehouden met de — na de indiening van de prejudiciële verwijzing gegeven — uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) van 21 januari 2011, *M.S.S. v. België en Griekenland*³, waarin het EHRM de overdracht van een Afghaanse asielzoeker aan Griekenland als inbreuk door België op de artikelen 3 en 13 EVRM heeft gekwalificeerd.

7. Bovendien houdt de onderhavige zaak nauw verband met zaak C-493/10, *M. E. e.a.*, waarin ik eveneens vandaag conclusie neem. De zaak *M. E. e.a.*, waarin de problematiek van de overdracht van asielzoekers door Ierland aan Griekenland overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 343/2003 centraal staat, is bij beschikking van de president van het Hof met de onderhavige zaak gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest. Omwille van de overzichtelijkheid neem ik in beide zaken evenwel een aparte conclusie.

1. Handvest van de grondrechten

8. Artikel 1 van het Handvest van de grondrechten, „Menselijke waardigheid”, bepaalt:

„De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.”

9. Artikel 4 van het Handvest, „Verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen”, bepaalt:

„Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”

10. Artikel 18 van het Handvest, „Het recht op asiel”, bepaalt:

„Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van

3 — Arrest van 21 januari 2011, *M.S.S. v. België en Griekenland* (zaak nr. 30696/09).

de Europese Unie (hierna: „de Verdragen” genoemd).”

11. Artikel 19 van het Handvest, „Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering”, bepaalt:

„1. Collectieve uitzetting is verboden.

2. Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.”

12. Artikel 47 van het Handvest, „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”, bepaalt:

„Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.”

13. Artikel 51 van het Handvest, „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„1. De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.

2. Dit Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, schept geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken.”

14. Artikel 52 van het Handvest, „Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen”, bepaalt:

„1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de

wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

2. De door dit Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld.

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

[...]

7. De toelichting, die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van dit Handvest van de grondrechten, wordt door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht genomen.”

2. Protocol (nr. 30) betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk

15. Protocol (nr. 30) betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk, dat is gehecht aan het VEU en het VWEU (hierna: „protocol nr. 30”), omvat twee artikelen die als volgt luiden:

„Artikel 1

1. Het Handvest verleent het Hof van Justitie van de Europese Unie noch enig hof of enige rechtbank van Polen of het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid te bepalen dat de wetten, regelgeving of administratieve bepalingen, praktijken of maatregelen van Polen of het Verenigd Koninkrijk in strijd zijn met de grondrechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest zijn herbevestigd.

2. Met name, en om twijfel te voorkomen, voorziet titel IV van het Handvest niet in rechten voor de justitiabele die op Polen of het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn, behalve voor zover de wetgeving van Polen of het Verenigd Koninkrijk in dergelijke rechten voorziet.

Artikel 2

Voor zover een bepaling van het Handvest verwijst naar de nationale wetgevingen en praktijken, is zij in Polen en het Verenigd Koninkrijk alleen van toepassing voor zover de daarin vervatte rechten of beginselen erkend zijn in het recht of de praktijken van Polen en het Verenigd Koninkrijk.”

3. Afgeleid recht

16. Tijdens een speciale bijeenkomst op 15 en 16 oktober 1999 te Tampere is de Europese Raad overeengekomen te werken naar een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat is gestoeld op de onbeperkte en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 (hierna: „Verdrag van Genève”), zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967. Hierdoor dient te worden gewaarborgd dat het beginsel van non-refoulement wordt gehandhaafd en dat niemand wordt teruggestuurd naar een land waar hij blootstaat aan vervolging. Bij die gelegenheid heeft de Europese Raad tevens bekrachtigd dat moet worden gestreefd naar overeenstemming over de tijdelijke bescherming van ontheemden op basis van solidariteit tussen de lidstaten.

17. Met het oog op de verwezenlijking van de conclusies van Tampere zijn onder meer de volgende verordening en richtlijnen vastgesteld⁴:

- verordening nr. 343/2003,
- richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen⁵,
- richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten⁶,
- richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van

4 — Naast die verordening en richtlijnen bestaat er een groot aantal andere handelingen van afgeleid recht die betrekking hebben op de totstandkoming van een gemeenschappelijk asielstelsel, het beleid inzake legale immigratie en de bestrijding van illegale immigratie. Dit zijn bijvoorbeeld verordening (EU) nr. 439/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (PB L 132, blz. 11) of richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348, blz. 98).

5 — PB L 212, blz. 12.

6 — PB L 31, blz. 18.

derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming⁷,

20. Artikel 3 van de verordening bepaalt:

- richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus⁸.

„1. De lidstaten behandelen elk asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van hen wordt ingediend, hetzij aan de grens hetzij op hun grondgebied. Een asielverzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

18. Hieronder volgt een toelichting op de specifieke bepalingen van voornoemde verordening en richtlijnen.

a) Verordening nr. 343/2003

2. In afwijking van lid 1 kan elke lidstaat een bij hem ingediend asielverzoek van een onderdaan van een derde land behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht. In dat geval wordt deze lidstaat de verantwoordelijke lidstaat in de zin van deze verordening en neemt hij de daaruit voortvloeiende verplichtingen op zich. In voorkomend geval stelt hij de lidstaat die op grond van de criteria van deze verordening voorheen verantwoordelijk was, of de lidstaat waar een procedure loopt om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk was, of de lidstaat tot welke een verzoek tot overname of terugname is gericht, daarvan in kennis.

19. Verordening nr. 343/2003 stelt volgens artikel 1 ervan de criteria en instrumenten vast 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 is ingediend.

3. Iedere lidstaat behoudt de mogelijkheid om, overeenkomstig zijn nationale recht en met inachtneming van de bepalingen van het Verdrag van Genève, een asielzoeker naar een derde land te zenden.

⁷ — PB L 304, blz. 12.

⁸ — PB L 326, blz. 13.

4. De asielzoeker wordt schriftelijk in een taal die hij redelijkerwijs kan worden geacht te begrijpen in kennis gesteld van de toepassing van deze verordening, de daarin vastgestelde termijnen en de uitwerking ervan.”

21. Artikel 4 van de verordening bepaalt:

„1. De procedure waarbij wordt vastgesteld welke lidstaat overeenkomstig deze verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, vangt aan zodra het asielverzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.

2. Een asielverzoek wordt geacht te zijn ingediend vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de asielzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen. Bij een niet-schriftelijk verzoek dient de termijn tussen de intentieverklaring en het opstellen van een proces-verbaal zo kort mogelijk te zijn.

[...]”

22. Artikel 5 van de verordening bepaalt:

„1. De in dit hoofdstuk vastgestelde criteria aan de hand waarvan wordt bepaald welke

lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, zijn van toepassing in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst.

2. Welke lidstaat met toepassing van deze criteria verantwoordelijk is, wordt vastgesteld op grond van de situatie op het tijdstip waarop de asielzoeker zijn verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat indient.”

23. Artikel 10 van de verordening bepaalt:

„1. Wanneer is vastgesteld, aan de hand van bewijsmiddelen of indirect bewijs, zoals omschreven in de twee in artikel 18, lid 3, genoemde lijsten, inclusief de gegevens zoals bedoeld in hoofdstuk III van verordening (EG) nr. 2725/2000, dat een asielzoeker op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land, dan berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek bij die lidstaat. Deze verantwoordelijkheid eindigt twaalf maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden.

2. Wanneer een lidstaat niet of niet meer verantwoordelijk kan worden gesteld overeenkomstig lid 1 en wanneer, aan de hand van bewijsmiddelen of indirect bewijs, zoals omschreven in de twee in artikel 18, lid 3, genoemde lijsten, is vastgesteld dat de asielzoeker — die illegaal of op onbekende wijze het grondgebied van de lidstaten is binnengekomen — ten tijde van het indienen van het verzoek gedurende een daaraan voorafgaande onafgebroken periode van ten minste vijf maanden in een lidstaat heeft verbleven, dan berust de verantwoordelijkheid voor

de behandeling van het asielverzoek bij die lidstaat.

b) het asielverzoek volledig te behandelen;

[...]

Indien de asielzoeker gedurende perioden van ten minste vijf maanden in verscheidene lidstaten heeft verbleven, dan is de lidstaat waar dit het meest recentelijk het geval was, verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek.”

3. De in lid 1 genoemde verplichtingen komen te vervallen indien de betrokken onderdaan van een derde land het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten, tenzij hij houder is van een geldige verblijfstitel die door de verantwoordelijke lidstaat is afgegeven.

24. Artikel 13 van de verordening bepaalt:

[...]”

„Wanneer op basis van de in deze verordening vastgestelde criteria geen lidstaat kan worden aangewezen die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, is de lidstaat waar het verzoek het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.”

26. Artikel 17 van de verordening bepaalt:

25. Artikel 16 van de verordening bepaalt:

„1. De lidstaat waarbij een asielverzoek is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan deze lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 4, lid 2, om overname verzoeken.

„1. De lidstaat die krachtens deze verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, is verplicht:

Indien er binnen drie maanden geen verzoek tot overname van de asielzoeker wordt ingediend, is de lidstaat waarbij het asielverzoek is ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

a) een asielzoeker die zijn verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend, volgens de in de artikelen 17 tot en met 19 bepaalde voorwaarden over te nemen;

[...]”

27. Artikel 18 van de verordening bepaalt:

„1. De lidstaat die om overname wordt verzocht, verricht de nodige naspeuringen en reageert op het verzoek tot overname van de asielzoeker binnen twee maanden nadat hij het heeft ontvangen.

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.

[...]

7. Het zonder reactie laten verstrijken van de in lid 1 bedoelde termijn van twee maanden en van de in lid 6 bedoelde termijn van een maand, staat gelijk met aanvaarding van het overnameverzoek en houdt de verplichting in om de persoon over te nemen en te zorgen voor passende regelingen voor de aankomst.”

3. De asielzoeker wordt overeenkomstig de nationale wetgeving door de lidstaat waar het verzoek is ingediend, na overleg tussen de betrokken lidstaten overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het overnameverzoek of vanaf de beslissing op het beroep of op het verzoek tot herziening wanneer dit opschortende werking heeft.

28. Artikel 19 van de verordening bepaalt:

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

[...]

4. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, berust de verantwoordelijkheid bij de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend. Indien de overdracht wegens detentie van de asielzoeker niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de asielzoeker onderduikt.

2. 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

[...]”

b) Richtlijn 2001/55

29. Richtlijn 2001/55 beoogt volgens artikel 1 ervan minimumnormen vast te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, en een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden.

30. Volgens artikel 2, sub a, van richtlijn 2001/55 wordt onder „tijdelijke bescherming” een procedure met een uitzonderlijk karakter begrepen die, in geval van massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, aan deze mensen onmiddellijke en tijdelijke bescherming biedt, met name wanneer tevens het risico bestaat dat het asielstelsel deze toestroom niet kan verwerken zonder dat dit leidt tot met de goede werking ervan strijdige gevolgen, in het belang van de betrokkenen en andere personen die om bescherming vragen.

31. Hoofdstuk II van richtlijn 2001/55 bevat regelingen inzake de duur en de uitvoering van de tijdelijke bescherming. Hoofdstuk III heeft betrekking op de verplichtingen van de lidstaten jegens de begunstigden van de tijdelijke bescherming. Hoofdstuk IV regelt de toegang tot asielprocedures in de context van de tijdelijke bescherming, hoofdstuk V

de terugkeer en de maatregelen na afloop van de tijdelijke bescherming. Hoofdstuk VI van de richtlijn heeft betrekking op de verdeling van de lasten en de taken tussen de lidstaten in een geest van gemeenschappelijke solidariteit.

c) Richtlijn 2003/9

32. Richtlijn 2003/9 heeft volgens artikel 1 ervan tot doel minimumnormen vast te stellen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

33. Tot die minimumnormen behoren de verstrekking van informatie door de lidstaten aan de asielzoekers (artikel 5), het voorzien van asielzoekers van documenten (artikel 6), het verblijf en de bewegingsvrijheid van asielzoekers (artikel 7), de bewaring van de eenheid van het gezin van de asielzoekers (artikel 8), openbaar onderwijs en voortgezet onderwijs voor minderjarigen (artikel 10), de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt (artikel 11) en beroepsopleiding voor asielzoekers (artikel 12) alsook de materiële opvang en de gezondheidszorg voor die personen (artikelen 13 e.v.).

34. Artikel 21 van richtlijn 2003/9, „Rechtsmiddelen”, bepaalt: d) Richtlijn 2004/83

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat tegen negatieve beslissingen met betrekking tot de toekenning van voorzieningen op grond van deze richtlijn of beslissingen op grond van artikel 7 die individuele gevolgen hebben voor asielzoekers, beroep kan worden aangetekend volgens de in de nationale wetgeving neergelegde procedures. Tenminste wordt in laatste instantie de mogelijkheid van beroep of toetsing voor een rechterlijke instantie geboden.

2. De nadere regels voor toegang tot rechtsbijstand in dergelijke gevallen worden in het nationale recht vastgesteld.”

35. Volgens artikel 23 van richtlijn 2003/9 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er, met inachtneming van hun grondwettelijk bestel, passende regels worden vastgesteld voor het sturen, bewaken en controleren van het niveau van de opvangvoorzieningen. Artikel 24, lid 2, bepaalt dat zij bovendien de nodige middelen uittrekken voor de uitvoering van de krachtens die richtlijn vastgestelde nationale bepalingen.

36. Richtlijn 2004/83 heeft volgens artikel 1 ervan tot doel minimumnormen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, alsmede de inhoud van de verleende bescherming.

37. De hoofdstukken II, III en V van richtlijn 2004/83 bevatten een aantal bepalingen en criteria betreffende de behandeling van verzoeken om erkenning van de vluchtelingenstatus of de toekenning van subsidiaire bescherming, alsook betreffende de erkenning van een onderdaan van een derde land als vluchteling of persoon die recht heeft op subsidiaire bescherming. Hoofdstuk IV legt enerzijds de lidstaten de verplichting op de vluchtelingenstatus te verlenen aan een onderdaan van een derde land of staatloze die voldoet aan de voorwaarden van de hoofdstukken II en III voor erkenning als vluchteling (artikel 13). Anderzijds zijn in dat hoofdstuk de voorwaarden vastgelegd voor de intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus (artikel 14). Hoofdstuk VI bevat de desbetreffende bepalingen inzake de verlening (artikel 18) en de intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de subsidiaire beschermingsstatus (artikel 19). Hoofdstuk VII legt de inhoud van de internationale bescherming vast, die onder meer de bescherming tegen refoulement omvat (artikel 21). Hoofdstuk VIII regelt aspecten van de administratieve samenwerking. Volgens artikel 36 dienen de lidstaten onder meer ervoor te zorgen dat de instanties en

andere organisaties die deze richtlijn uitvoeren de nodige opleiding ontvangen.

en voert het begrip in van het „veilige derde land” (artikel 27) respectievelijk het „veilige land van herkomst” (artikel 31). In hoofdstuk V wordt het recht van de asielzoeker op een daadwerkelijk rechtsmiddel vastgelegd (artikel 39).

e) Richtlijn 2005/85

B — *Volkenrecht*

38. Richtlijn 2005/85 strekt volgens artikel 1 ervan tot vaststelling van minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

1. Verdrag van Genève

39. Artikel 3, lid 1, van die richtlijn bepaalt dat deze van toepassing is op alle asielverzoeken die op het grondgebied van de lidstaten, daaronder begrepen aan de grens of in de transitzones, worden ingediend, en op de intrekking van de vluchtelingenstatus. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, eerste alinea, wijzen de lidstaten voor alle procedures een beslissingsautoriteit aan, die de verzoeken naar behoren dient te behandelen overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn.

41. Krachtens artikel 33, lid 1, van het Verdrag van Genève mag geen van de verdragsluitende partijen een vluchteling uitzetten of terugzenden naar een land waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of zijn politieke overtuiging.

2. Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens

40. De basisbeginselen van die procedures alsmede de waarborgen die de asielzoekers in die context moeten worden toegekend, zijn vastgelegd in hoofdstuk II van richtlijn 2005/85. Hoofdstuk III ervan bevat concrete bepalingen betreffende de procedures voor de toekenning van de vluchtelingenstatus

42. Volgens artikel 3 EVRM mag niemand worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

43. Artikel 13 EVRM bepaalt dat eenieder wiens rechten en vrijheden die in dat verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, recht heeft op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

III — Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

44. In het hoofdgeding dient de verwijzende rechter uitspraak te doen op een beroep dat een Afghaanse asielzoeker (hierna: „verzoeker in het hoofdgeding”) heeft ingesteld tegen een beslissing van de High Court (England and Wales), Queen’s Bench Division, Administrative Court (hierna: „Administrative Court”) betreffende zijn overdracht door het Verenigd Koninkrijk aan Griekenland. Verweerder in het hoofdgeding is de Secretary of State for Home Department, de in het Verenigd Koninkrijk voor immigratie en asiel verantwoordelijke minister.

45. Verzoeker in het hoofdgeding is onderweg van Afghanistan naar het Verenigd Koninkrijk onder meer door Griekenland gereisd, waar hij op 24 september 2008 werd aangehouden en zijn vingerafdrukken werden genomen. Hij heeft in Griekenland geen asiel aangevraagd. Na detentie in die lidstaat werd verzoeker aangezegd, Griekenland binnen 30 dagen te verlaten, en werd hij vervolgens

uitgezet naar Turkije. Na uit detentie in Turkije te zijn ontsnapt, reisde hij naar het Verenigd Koninkrijk, waar hij op 12 januari 2009 aankwam en asiel verzocht op dezelfde datum.

46. Op 1 april 2009 verzocht de Secretary of State Griekenland, verzoeker in het hoofdgeding ter behandeling van diens asielverzoek over te nemen overeenkomstig verordening nr. 343/2003. Toen de Griekse autoriteiten niet antwoordden binnen de in die verordening vastgelegde termijn, werd Griekenland geacht de verantwoordelijkheid voor de behandeling van verzoekers asielverzoek ingevolge deze verordening te hebben aanvaard.

47. Verzoeker in het hoofdgeding werd op 30 juli 2009 meegedeeld dat hij op 6 augustus 2009 aan Griekenland zou worden overgedragen. Op 31 juli 2009 stelde de Secretary of State hem in kennis van een beslissing ingevolge de Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004, waarbij de stelling van de betrokkene dat zijn verwijdering naar Griekenland in strijd zou zijn met zijn door het EVRM gegarandeerde rechten, kennelijk ongegrond werd verklaard. Als gevolg van deze beslissing had verzoeker naar nationaal recht geen beroepsmogelijkheid tegen de beslissing om hem aan Griekenland over te dragen, die anders wel zou hebben bestaan.

48. Na een vergeefs verzoek aan de Secretary of State om overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 de verantwoordelijkheid voor de behandeling van zijn asielverzoek te aanvaarden op grond dat in geval

van zijn terugkeer naar Griekenland inbreuk zou worden gemaakt op zijn grondrechten uit hoofde van onder meer het Unierecht, werd verzoeker in het hoofdgeding op 4 augustus 2009 meegedeeld dat de Secretary of State de beslissing om hem aan Griekenland over te dragen, handhaafde.

49. Op 6 augustus 2009 diende verzoeker in het hoofdgeding een verzoek in tot rechterlijke toetsing van de beslissing dat zijn op het EVRM gebaseerde vordering ongegrond was, en van de beslissing om hem aan Griekenland over te dragen. Naar aanleiding van dat verzoek trok de Secretary of State de opdrachten tot overdracht van verzoeker in het hoofdgeding aan Griekenland in.

50. Gezien de relevantie van de aan de orde gestelde problematiek werd het verzoek van verzoeker in het hoofdgeding om rechterlijke toetsing op 14 oktober 2009 door de Administrative Court ontvankelijk verklaard en werd zijn zaak aangewezen als proefproces in Engeland en Wales inzake terugzendingen naar Griekenland op grond van verordening nr. 343/2003.

51. Bij uitspraak van 31 maart 2010 wees de Administrative Court het verzoek van verzoeker in het hoofdgeding af, maar verleende hem toestemming tot hoger beroep bij de Court of Appeal in verband met het algemene belang van de aan de orde zijnde problematiek.

52. De verwijzende rechter kwam tot de conclusie dat de behandeling van het hoger beroep fundamentele vragen deed rijzen over de werkingssfeer van artikel 3 van verordening nr. 343/2003 en over de gevolgen die de door verzoeker in het hoofdgeding ingeroepen rechten krachtens het Handvest van de grondrechten en internationale verdragen als het EVRM voor die bepaling hebben.

53. Tegen deze achtergrond heeft de verwijzende rechter het hoofdgeding geschorst en de volgende prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof:

- 1) Valt een beslissing van een lidstaat op grond van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 (hierna: „verordening”) om al dan niet een asielaanvraag te behandelen die volgens de criteria van hoofdstuk III van de verordening niet tot zijn verantwoordelijkheid behoort, onder de werking van het Unierecht in de zin van artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en/of artikel 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)?

Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt:

- 2) Voldoet een lidstaat aan zijn verplichting tot inachtneming van de grondrechten van de Unie (waaronder de rechten neergelegd in de artikelen 1, 4, 18, 19,

lid 2, en 47 van het Handvest), wanneer deze staat de asielzoeker naar de lidstaat stuurt die door artikel 3, lid 1, overeenkomstig de criteria van hoofdstuk III van de verordening wordt aangewezen als de verantwoordelijke staat (hierna: „verantwoordelijke staat”), ongeacht de situatie in de verantwoordelijke staat?

bijzonder de rechten genoemd in de artikelen 1, 4, 18, 19, lid 2, en/of 47 van het Handvest, en/of aan het risico dat de minimumnormen van de richtlijnen niet op hem zullen worden toegepast?

- 3) Staat in het bijzonder de verplichting tot inachtneming van de grondrechten van de Unie in de weg aan het hanteren van een onweerlegbaar vermoeden dat de verantwoordelijke staat i) de grondrechten van de aanvrager ingevolge het Unierecht, en/of ii) de minimumnormen van de richtlijnen 2003/9/EG („opvangrichtlijn”), 2004/83/EG („erkenningsrichtlijn”) en/of 2005/85/EG („procedurerichtlijn”) (hierna samen: „richtlijnen”) in acht zal nemen?
- 4) Zo niet, is een lidstaat op grond van het Unierecht verplicht, en zo ja, in welke omstandigheden, gebruik te maken van de bevoegdheid van artikel 3, lid 2, van de verordening om een aanvraag te behandelen en daarvoor de verantwoordelijkheid te nemen, wanneer overdracht aan de verantwoordelijke staat de aanvrager zou blootstellen aan het risico van een inbreuk op zijn grondrechten, in het bijzonder de rechten genoemd in de artikelen 1, 4, 18, 19, lid 2, en/of 47 van het Handvest, en/of aan het risico dat de minimumnormen van de richtlijnen niet op hem zullen worden toegepast?
- 5) Is de omvang van de bescherming die aan een persoon op wie de verordening van toepassing is, wordt verleend door de algemene beginselen van het Unierecht, in het bijzonder de rechten van de artikelen 1, 18 en 47 van het Handvest, ruimer dan de bescherming die wordt verleend door artikel 3 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”)?
- 6) Is het met de rechten van artikel 47 van het Handvest verenigbaar dat een bepaling van nationaal recht aan een rechterlijke instantie bij de beslissing of iemand op grond van de verordening rechtsgeldig naar een andere lidstaat mag worden verwijderd, voorschrijft om die lidstaat te beschouwen als een staat van waaruit de betrokkene niet — in strijd met zijn rechten uit het EVRM of het Verdrag van 1951 en het protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen — naar een andere staat zal worden gestuurd?
- 7) Voor zover de bovenstaande vragen rijzen in verband met de verplichtingen van het Verenigd Koninkrijk, moeten de vragen twee tot en met [vier] dan in enig opzicht anders worden beantwoord wanneer rekening wordt gehouden met het

protocol (nr. 30) betreffende de toepassing van het Handvest op Polen en het Verenigd Koninkrijk?

IV — Procedure voor het Hof

54. De verwijzingsbeschikking van 12 juli 2010 is op 18 augustus 2010 ingeschreven ter griffie van het Hof. In zijn beschikking heeft de verwijzende rechter verzocht de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de spoedprocedure van artikel 104 ter van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Dat verzoek is bij beschikking van de president van het Hof van 1 oktober 2010 afgewezen.

55. Bij beschikkingen van de president van het Hof van 9 november 2010 respectievelijk 16 mei 2011 zijn de zaken C-411/10 en C-493/10 gevoegd voor de schriftelijke behandeling en voor de mondelinge behandeling en voor het arrest.

56. In de schriftelijke procedure hebben verzoeker in het hoofdgeding, Amnesty International Limited en het AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen en de Equality and Human Rights Commission als interveniënten in het hoofdgeding, het Koninkrijk België,

de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Finland, de Franse Republiek, de Helleense Republiek, de Republiek Ierland, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, het Verenigd Koninkrijk, de Tsjechische Republiek, de Zwitserse Bondsstaat en de Commissie opmerkingen ingediend. Aan de terechtzitting op 28 juni 2011 is deelgenomen door de vertegenwoordigers van verzoeker in het hoofdgeding, Amnesty International Limited en het AIRE Centre, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen en de Equality and Human Rights Commission, de Republiek Slovenië, de Franse Republiek, de Helleense Republiek, de Republiek Ierland, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie.

V — Argumenten van partijen

57. De *eerste prejudiciële vraag*, waarmee de verwijzende rechter wenst te vernemen of de beslissing van een lidstaat om overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 een asiolverzoek te behandelen, binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, dient volgens de Commissie, de Finse, de Franse en de Nederlandse regering, verzoeker in het hoofdgeding, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, Amnesty International Limited, het AIRE Centre en de Equality and Human Rights Commission bevestigend te worden beantwoord. Ook de Oostenrijkse regering is van mening dat het Unierecht van toepassing is op de beslissing van een lidstaat om gebruik te maken van

zijn evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003.

bevoegdheid van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 moet worden begrepen als „tenuitvoerbrenging van het recht van de Unie” in de zin van artikel 51, lid 1, eerste volzin, van het Handvest.

58. De Ierse en de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Belgische regering zijn daarentegen van opvatting dat de uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 niet onder het toepassingsgebied van het Unierecht valt. De Belgische regering nuanceert haar standpunt evenwel aanzienlijk door erop te wijzen dat de overdracht van een asielzoeker aan de volgens verordening nr. 343/2003 primair verantwoordelijke lidstaat wel degelijk binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

59. De Tsjechische regering maakt bij de beantwoording van de eerste vraag een onderscheid tussen het geval dat een lidstaat gebruik maakt van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 en het geval dat hij dit niet doet. Alleen de beslissing om het evocatierecht van artikel 3, lid 2, uit te oefenen, valt haars inziens onder het Unierecht, de niet-uitoefening van dat recht daarentegen niet.

60. De Duitse regering gaat niet uitdrukkelijk in op de eerste prejudiciële vraag en beantwoordt de overige vragen voor het geval dat het Hof tot de conclusie mocht komen dat de uitoefening van de discretionaire

61. Aangaande de *tweede, de derde en de vierde prejudiciële vraag* zijn de Commissie, de Finse, de Franse, de Duitse en de Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk⁹ en de Belgische regering, verzoeker in het hoofdgeding en de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen in wezen van mening dat in het kader van de toepassing van verordening nr. 343/2003 mag worden uitgegaan van het weerlegbare vermoeden dat de voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijke lidstaat in overeenstemming met het Unie- en het volkenrecht handelt. Voor zover in een concreet geval echter blijkt dat de overdracht van de asielzoeker aan de primair verantwoordelijke lidstaat respectievelijk de behandeling van de asielzoeker in die lidstaat in strijd zou zijn met de in het Handvest verankerde rechten van de asielzoeker, is de overdragende lidstaat in de ogen van de Commissie, de Finse, de Franse en de Belgische regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, verzoeker in het hoofdgeding, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, Amnesty International Limited en het AIRE Centre verplicht om gebruik te maken van zijn evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003. De

9 — De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft de overige prejudiciële vragen beantwoord voor het geval dat het Hof, anders dan door haar bepleit, tot de conclusie komt dat de beslissing betreffende de uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

Duitse en de Nederlandse regering zijn van mening dat een asielzoeker in een dergelijk geval niet meer aan de primair verantwoordelijke lidstaat mag worden overgedragen.

verantwoordelijke lidstaat conform het volkenrecht zal worden behandeld, is overdracht aan die staat uitgesloten en is de uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 bij uitzondering verplicht.

62. De regering van het Verenigd Koninkrijk benadrukt bovendien dat een verplichting tot uitoefening van het evocatierecht slechts onder buitengewone omstandigheden kan ontstaan, namelijk wanneer het vermoeden dat de verantwoordelijke lidstaat in overeenstemming met de mensenrechten en het Unierecht handelt, ten aanzien van een bepaalde categorie asielzoekers duidelijk is weerlegd en de asielzoeker tot die categorie behoort.

64. De Italiaanse, de Ierse, de Poolse, de Sloveense en de Griekse regering zijn daarentegen van opvatting dat uit artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 geen verplichting tot uitoefening van het evocatierecht volgt. In de ogen van de Griekse, de Sloveense en de Poolse regering sluit het Unierecht bovendien uit dat een lidstaat beoordeelt of een andere lidstaat in overeenstemming met het Unierecht handelt.

63. Volgens de Zwitserse Bondsstaat¹⁰ stoelt het systeem van verordening nr. 343/2003 op het weerlegbare vermoeden dat de deelnemende staten het Verdrag van Genève en het EVRM naleven. Indien dat vermoeden echter in een concreet geval wordt weerlegd en niet is gewaarborgd dat de asielzoeker in de

65. Met betrekking tot de *vijfde vraag* stellen de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Italiaanse en de Nederlandse regering dat de bescherming die een persoon waarop verordening nr. 343/2003 van toepassing is, geniet uit hoofde van de rechten van de artikelen 1, 18 en 47 van het Handvest, niet ruimer is dan de bescherming uit hoofde van artikel 3 EVRM. Verzoeker in het hoofdgeding, de Equality and Human Rights Commission, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, Amnesty International Limited en het AIRE Centre argumenteren daarentegen dat de bescherming van een over te dragen asielzoeker op grond van het

10 — De Zwitserse Bondsstaat neemt deel aan het Unierechtelijke systeem tot vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek op basis van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend (PB 2008, L 53, blz. 5). Luidens artikel 5, lid 2, van die overeenkomst heeft Zwitserland het recht om in gevallen waarin een rechterlijke instantie van een lidstaat het Hof een prejudiciële vraag stelt over de uitlegging van verordening nr. 343/2003, schriftelijke opmerkingen bij het Hof in te dienen.

Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht ruimer is dan de bescherming die wordt geboden door artikel 3 EVRM.

slechts bij duidelijke schending van de grond- en mensenrechten als weerlegd mag worden beschouwd. De Italiaanse regering is daarentegen van opvatting dat een in het nationale recht geldend onweerlegbaar vermoeden dat de andere lidstaten veilige landen zijn, verenigbaar is met artikel 47 van het Handvest.

66. Volgens de Duitse regering stemmen de Uniegrondrechten die zijn neergelegd in de artikelen 4 en 19, lid 2, van het Handvest overeen met het grondrecht van artikel 3 EVRM. Artikel 18 van het Handvest biedt geen garantie dat asiel wordt verleend, maar bescherming tegen verwijdering, overeenkomstig artikel 33 van het Verdrag van Genève. Artikel 47 van het Handvest is ruimer dan de artikelen 6 en 13 EVRM, voor zover lid 1 ervan een voorziening in rechte verplicht stelt en lid 2 ervan zich niet tot burgerlijke en strafrechtelijke procedures beperkt.

68. Aangaande de *zevende vraag* voeren de Commissie, de Poolse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, verzoeker in het hoofdgeding, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, de Equality and Human Rights Commission, Amnesty International Limited en het AIRE Centre aan dat de bepalingen van protocol nr. 30 geen afbreuk doen aan de door hen bepleite antwoorden op de prejudiciële vragen.

VI — Juridische beoordeling

67. Met betrekking tot de *zesde vraag* stellen de Commissie, de Nederlandse regering, verzoeker in het hoofdgeding, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, Amnesty International Limited en het AIRE Centre dat een nationale regeling die een onweerlegbaar vermoeden schept dat iedere lidstaat een veilig land is waaraan asielzoekers kunnen worden overgedragen zonder dat hun rechten uit hoofde van het EVRM en het Verdrag van Genève worden geschonden, niet verenigbaar is met artikel 47 van het Handvest. De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening dat dit vermoeden

A — Eerste prejudiciële vraag

69. Met zijn eerste vraag, of de beslissing van een lidstaat om in de uitoefening van zijn in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 neergelegde evocatierecht zelf

een asielverzoek te behandelen in de plaats van de primair verantwoordelijke lidstaat, binnen de werkingssfeer van het Unierecht in de zin van artikel 6 VEU en/of artikel 51 van het Handvest valt, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, en zo ja, in welke omstandigheden, de lidstaten bij het nemen van die beslissing rekening moeten houden met de bepalingen van het Handvest.¹¹

71. Artikel 51 bakent het toepassingsgebied van het Handvest af. Die bepaling bevestigt enerzijds dat het Handvest zowel voor de instellingen en organen als voor de lidstaten geldt. Anderzijds waarborgt het dat de gebondenheid van de instellingen van de Unie en de lidstaten aan de grondrechten noch tot gevolg heeft dat de bevoegdheden ten laste van de lidstaten verschuiven, noch dat de werkingssfeer van het Unierecht zodanig wordt uitgebreid dat hieronder ook bevoegdheden van de Unie zouden vallen die niet in de Verdragen zijn vastgelegd.¹²

72. Teneinde een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie ten opzichte van de lidstaten uit te sluiten, bepaalt artikel 51, lid 1, van het Handvest met name dat:

- de toepassing van het Handvest geen afbreuk doet aan het subsidiariteitsbeginsel (artikel 51, lid 1, eerste volzin),
- de lidstaten uitsluitend aan het Handvest zijn gebonden wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen (artikel 51, lid 1, eerste volzin),
- bij de naleving en toepassing van het Handvest de grenzen van de bevoegdheden die de Unie door de Verdragen zijn toegekend, in aanmerking worden genomen (artikel 51, lid 1, tweede volzin).

70. Bij de beantwoording van deze vraag moet worden uitgegaan van artikel 6, lid 1, VEU, dat bepaalt dat het Handvest van de grondrechten tot het primaire Unierecht behoort (eerste alinea) en tegelijkertijd vaststelt dat de in de Verdragen neergelegde bevoegdheden van de Unie door de bepalingen van het Handvest geenszins worden verruimd (tweede alinea). Met betrekking tot de concrete uitlegging en toepassing van het Handvest verwijst artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU naar titel VII (artikelen 51 tot en met 54) van het Handvest.

11 — De verwijzende rechter wordt in het hoofdgeding met die vraag geconfronteerd omdat de Secretary of State had aangevoerd dat de lidstaten bij de uitoefening van de hen door artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 toegekende discretionaire bevoegdheid de Uniegrondrechten niet in aanmerking behoeven te nemen omdat de uitoefening van die bevoegdheid niet onder het Unierecht valt.

12 — Zie ook de toelichting op het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 32).

73. Bovendien stelt artikel 51, lid 2, van het Handvest in algemene zin vast dat het Handvest de werkingssfeer niet verder uitbreidt dan de bevoegdheden van de Unie reiken, geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie schept en geen verandering brengt in de in de Verdragen neergelegde bevoegdheden en taken.

74. Tegen deze achtergrond haakt de verwijzende rechter met zijn eerste prejudiciële vraag in op de bepaling in artikel 51, lid 1, eerste volzin, van het Handvest, dat de lidstaten uitsluitend bij de uitvoering van het Unierecht aan het Handvest zijn gebonden. Hij vraagt of de lidstaten, wanneer zij in de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheid uit hoofde van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 beslissen of zij een asielverzoek al dan niet in de plaats van de primair verantwoordelijke lidstaat behandelen, „het Unierecht ten uitvoer brengen” in de zin van die bepaling.

75. Mijns inziens moet die vraag bevestigend worden beantwoord.

76. Blijkens de toelichting bij het Handvest van de grondrechten (hierna: „toelichting bij het Handvest”) ¹³ dient de regel van artikel 51,

lid 1, eerste volzin, van het Handvest, die inhoudt dat de lidstaten uitsluitend wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen, aan het Handvest gebonden zijn, te worden beschouwd als bekrachtiging van de bestaande rechtspraak van het Hof inzake de naleving van de in het kader van de Unie gedefinieerde grondrechten door de lidstaten. In de toelichting bij het Handvest wordt in dat verband uitdrukkelijk verwezen naar de fundamentele arresten Wachauf ¹⁴ en ERT ¹⁵ evenals naar het arrest Karlsson. ¹⁶

77. In het arrest Wachauf stelde het Hof vast dat de lidstaten de eisen van de bescherming van de fundamentele rechten in de rechtsorde van de Unie in aanmerking moeten nemen bij de uitvoering van Unieregelingen en derhalve gehouden zijn deze regelingen zo veel mogelijk in overeenstemming met die eisen toe te passen. ¹⁷ In het arrest ERT stelde het Hof bovendien vast dat ook de beperkingen die de lidstaten aan de fundamentele vrijheden stellen, aan de eisen van de bescherming van de grondrechten in de rechtsorde van de Unie moeten voldoen. ¹⁸

13 — PB 2007, C 303, blz. 32. Luidens artikel 52, lid 7, van het Handvest wordt de toelichting bij het Handvest, die dient als richtsnoer bij de interpretatie ervan, door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht genomen. In artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU wordt het belang van de toelichting bij het Handvest voor de uitlegging van de afzonderlijke bepalingen van het Handvest eveneens uitdrukkelijk bevestigd.

14 — Arrest van 13 juli 1989, Wachauf (5/88, Jurispr. blz. 2609).

15 — Arrest van 18 juni 1991, ERT (C-260/89, Jurispr. blz. I-2925).

16 — Arrest van 13 april 2000, Karlsson e.a. (C-292/97, Jurispr. blz. I-2737). Dit arrest ligt in de lijn van de rechtspraak „Wachauf”.

17 — Arrest Wachauf (aangehaald in voetnoot 14, punt 19). Dat arrest is onder meer bekrachtigd door het arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punten 104 e.v.).

18 — Arrest ERT (aangehaald in voetnoot 15, punten 41 e.v.).

78. Met name gezien het feit dat in de toelichting bij het Handvest zowel naar de rechtspraak Wachauf als naar de rechtspraak ERT wordt verwezen, moet ervan worden uitgegaan dat de lidstaten overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest zowel bij de uitvoering van Unierechtelijke regelingen als in het kader van nationale beperkingen van de fundamentele vrijheden aan het Handvest gebonden zijn.¹⁹

79. Tegen deze achtergrond is het in casu de vraag of de beslissing van een lidstaat om overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 een asielerzoek zelf te behandelen, in het licht van artikel 51, lid 1, van het Handvest en de rechtspraak Wachauf moet worden gekwalificeerd als nationale handeling tot uitvoering van verordening nr. 343/2003.

80. Die vraag moet mijns inziens bevestigend worden beantwoord. De discretionaire bevoegdheid waarover de lidstaat bij het nemen van die beslissing beschikt, doet geen afbreuk aan een dergelijke kwalificatie. Doorslaggevend is veeleer dat verordening nr. 343/2003 voorziet in een uitputtende regeling van de vaststelling van de voor de behandeling van een asielerzoek verantwoordelijke lidstaat. De mogelijkheid voor de lidstaten om asielerzoeken overeenkomstig artikel 3, lid 2, van

verordening nr. 343/2003 zelf te behandelen, is een bestanddeel van die regeling, hetgeen onder meer volgt uit het feit dat de verordening de rechtsgevolgen van een dergelijke beslissing in detail regelt.²⁰ Dit betekent dat ook de beslissing die de lidstaten op basis van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 nemen, ondanks de discretionaire bevoegdheid waarover zij beschikken, als handelingen tot uitvoering van die verordening moeten worden beschouwd.

81. Die analyse wordt bekrachtigd door het arrest Wachauf²¹, waarin het Hof onder meer de verenigbaarheid van afzonderlijke bepalingen van verordening nr. 1371/84²² met de eisen van de bescherming van de grondrechten in de rechtsorde van de Unie heeft onderzocht. Op grond van verordening nr. 1371/84 konden de lidstaten de pachters van melkproducerende bedrijven aan het einde van de pacht in bepaalde omstandigheden een vergoeding toekennen voor het definitief staken van de melkproductie. In het hoofdgeding was een pachter opgekomen tegen een beslissing waarmee hem een dergelijke vergoeding werd geweigerd alhoewel hij het door hem

19 — In die zin ook Ladenburger, C., artikel 51, in *Europäische Grundrechtecharta* (uitg.: Tettinger, P./Stern, K.), München 2006, punten 22 e.v.; Nowak, C., in *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (uitg.: Heselhaus/Nowak), München 2006, § 6, punten 44 e.v.

20 — Volgens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 wordt de lidstaat die vrijwillig beslist een asielerzoek te behandelen, de verantwoordelijke lidstaat in de zin van die verordening en neemt hij de met die verantwoordelijkheid gepaard gaande verplichtingen op zich.

21 — Arrest Wachauf (aangehaald in voetnoot 14).

22 — Verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing, PB L 132, blz. 11.

opgebouwde melkbedrijf definitief had opgegeven. Tegen deze achtergrond diende het Hof onder meer te beoordelen of de weigering tot toekenning van een vergoeding dwingend uit verordening nr. 1371/84 voortvloeide en strookte met de — als algemene rechtsbeginselen erkende — Uniegrondrechten. In zijn arrest onderstreepte het Hof enerzijds dat de weigering van de in casu relevante vergoeding aan een vertrekkende pachter onverenigbaar is met de eisen van de bescherming van de fundamentele rechten in de rechtsorde van de Unie, indien de pachter aan het einde van de pacht zonder compensatie verstoken blijft van de vruchten van zijn inspanningen en van zijn investeringen in het gepachte bedrijf.²³ Aangezien verordening nr. 1371/84 de lidstaten echter voldoende beoordelingsvrijheid bood om de pachters juist in dergelijke gevallen een met de eisen van de bescherming van de grondrechten strokende, adequate vergoeding toe te kennen, was het Hof van mening dat de regeling van de verordening verenigbaar was met de grondrechten.²⁴

verordening nr. 1371/84 verleende discretionaire bevoegdheid worden genomen, voor zover enigszins mogelijk verenigbaar moeten zijn met de eisen van de bescherming van de grondrechten. Hiermee heeft het Hof tegelijkertijd bekrachtigd dat waar het gaat om de bescherming van de grondrechten in de Unie, ook beslissingen die de lidstaten op basis van een hen uit hoofde van een regeling van de Unie verleende discretionaire bevoegdheid nemen, moeten worden beschouwd als handelingen tot uitvoering van die regeling van de Unie.²⁵

82. Alhoewel het Hof in het arrest Wachauf in eerste instantie is ingegaan op de conformiteit van de litigieuze verordening met de grondrechten, heeft het althans impliciet bevestigd dat ook de beslissingen over de toekenning van een vergoeding aan vertrekkende pachters, die door de nationale autoriteiten in de uitoefening van de hen door

83. In het licht van het voorgaande moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat de beslissing van een lidstaat krachtens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 om al dan niet een asielerzoek te behandelen dat volgens de criteria van hoofdstuk III van die verordening niet onder zijn verantwoordelijkheid valt, een handeling is tot uitvoering van het recht van de Unie in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

23 — Arrest Wachauf (aangehaald in voetnoot 14, punt 19).

24 — Ibid. (punten 22 e.v.).

25 — Zie in die zin ook arrest Parlement/Raad (aangehaald in voetnoot 17, punt 104).

B — *De tweede, de derde en de vierde prejudiciële vraag*

84. Uit mijn eerdere overwegingen volgt dat de lidstaten bij het nemen van de beslissing krachtens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 om al dan niet een asielverzoek te behandelen waarvoor volgens de criteria van hoofdstuk III van die verordening primair een andere lidstaat verantwoordelijk is, het Handvest dienen te eerbiedigen. Met de tweede, de derde en de vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, en zo ja, in welke omstandigheden, de lidstaten verplicht zouden kunnen zijn, gelet op deze eis tot eerbiediging van het Handvest, hun evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 uit te oefenen in gevallen waarin vaststaat dat de asielzoeker bij overdracht aan de primair verantwoordelijke lidstaat blootstaat aan het risico dat zijn grondrechten worden geschonden respectievelijk dat die lidstaat de krachtens de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 op hem rustende verplichtingen niet naleeft.

behandeld, waarbij zelfs het risico bestaat dat de grond- en mensenrechten van de betrokkenen bij overdracht aan Griekenland worden geschonden.

86. Voor een beter begrip van deze vragen zal ik om te beginnen ingaan op de in casu relevante, in het afgeleide recht geregelde asielmaatregelen en op de verhouding tussen die maatregelen en het Handvest, het Verdrag van Genève en het EVRM. Vervolgens zal ik aandacht besteden aan de problemen waarmee het Griekse asielstelsel momenteel te kampen heeft. Tot slot zal ik nagaan op welke wijze de overige lidstaten in het kader van de toepassing van verordening nr. 343/2003 rekening moeten houden met de overbelasting van het Griekse asielstelsel.

1. De in het afgeleide recht geregelde asielmaatregelen en hun verhouding tot het Handvest, het Verdrag van Genève en het EVRM

a) Machtigingsgrondslag in het primaire recht

85. De verwijzende rechter stelt deze vragen omdat hij duidelijke aanwijzingen heeft dat er een grote kloof gaapt tussen de Unierechtelijke eisen waaraan Griekenland wat de organisatie van zijn asielstelsel betreft dient te voldoen, en de wijze waarop asielzoekers in die lidstaat in de praktijk worden

87. De bevoegdheden van de Unie zijn uitgebreid tot asiel- en vluchtelingenvraagstukken bij het Verdrag van Amsterdam van 1997, waarbij wetgevende bevoegdheden aan de Unie zijn overgedragen met betrekking tot asiel, vluchtelingen, immigratie en het verblijf van onderdanen van derde landen. Daartoe

werd op het vlak van het primaire recht een nieuw artikel 73K in het EG-Verdrag ingevoegd, dat vervolgens artikel 63 EG is geworden.

88. Op het vlak van het asielrecht zijn de wetgevende bevoegdheden aan de Unie overgedragen onder het in artikel 63, lid 1, EG neergelegde voorbehoud dat de door de Uniewetgever vast te stellen asielmaatregelen in overeenstemming moeten zijn met het Verdrag van Genève en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen en andere desbetreffende verdragen. Tot de „desbetreffende andere verdragen” behoort ook het EVRM.²⁶ Daarnaast bepaalt artikel 63, lid 1, EG uitdrukkelijk dat de harmonisatiebevoegdheid op het gebied van het asielrecht zich beperkt tot de vaststelling van minimumnormen.²⁷

b) Richtlijnen 2001/55, 2003/9, 2004/83 en 2005/85

89. Op basis van deze primairrechtelijke machtigingsgrondslag heeft de Uniewetgever vier richtlijnen vastgesteld met minimumnormen ten aanzien van verschillende aspecten van de nationale asielstelsels. Dit was ten eerste richtlijn 2001/55, die onder meer voorziet in minimumnormen voor tijdelijke

bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden. Bij drie verdere richtlijnen zijn gemeenschappelijke minimumnormen ingevoerd betreffende de opvang van asielzoekers (richtlijn 2003/9), 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 (richtlijn 2004/83) evenals de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (richtlijn 2005/85), die in vrijwel alle lidstaten van toepassing zijn.²⁸

90. Overeenkomstig de primairrechtelijke eisen van artikel 63, lid 1, EG, dat bepaalt dat de op basis ervan vastgestelde handelingen van

26 — Aldus terecht Graßhof, M., in *EU-Kommentar* (uitg. Schwarze), 2de ed., Baden-Baden 2009, artikel 63 EGv, punt 4.

27 — Artikel 63, lid 1, sub b, c en d, EG.

28 — Overeenkomstig de artikelen 1 e.v. van het Protocol (nr. 5) over de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, heeft Denemarken niet aan de aanneming van die richtlijnen deelgenomen, zodat deze voor Denemarken niet bindend en niet van toepassing zijn (zie punt 21 van de considerans van richtlijn 2003/9, punt 40 van de considerans van richtlijn 2004/83 en punt 34 van de considerans van richtlijn 2005/85). Terwijl Ierland overeenkomstig artikel 3 van het Protocol (nr. 4) over de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, aan de aanneming van de richtlijnen 2004/83 en 2005/85 heeft deelgenomen (zie punten 39 respectievelijk 33 van de considerans van die richtlijnen), heeft het overeenkomstig artikel 1 van voornoemd protocol niet deelgenomen aan de aanneming van richtlijn 2003/9 (zie punt 20 van de considerans van die richtlijn). Het Verenigd Koninkrijk heeft overeenkomstig artikel 3 van voornoemd protocol deelgenomen aan de aanneming van alle drie de richtlijnen (zie punt 19 van de considerans van richtlijn 2003/9, punt 38 van de considerans van richtlijn 2004/83 en punt 32 van de considerans van richtlijn 2005/85).

afgeleid recht in overeenstemming moeten zijn met het Verdrag van Genève, wordt in de consideransen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/83 uitdrukkelijk verwezen naar de conclusie van de Europese Raad van Tampere, dat het in te voeren gemeenschappelijke Europese asielstelsel dient te stoelen op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève.²⁹ Bovendien wordt in de consideransen van voornoemde richtlijnen erop gewezen dat deze richtlijnen de in het Handvest verankerde grondrechten en beginselen eerbiedigen³⁰ en dat de lidstaten bij de behandeling van personen die onder de werkingssfeer van die richtlijn vallen, gebonden zijn aan de verplichtingen uit hoofde van de instrumenten van internationaal recht waarbij zij partij zijn.³¹

te kunnen verwezenlijken. Artikel 36 van richtlijn 2004/83 bepaalt op soortgelijke wijze dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat de instanties en andere organisaties die deze richtlijn uitvoeren, de nodige opleiding ontvangen.

92. Dit betekent dat vanuit juridisch oogpunt is gewaarborgd dat de behandeling van asielzoekers en van de door hen ingediende asielverzoeken in de lidstaten, die de minimumnormen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 dienen te eerbiedigen, in beginsel ook in overeenstemming is met de bepalingen van het Handvest, het Verdrag van Genève en het EVRM.³²

c) Verordening nr. 343/2003

91. De in de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 neergelegde minimumnormen voor de behandeling van asielzoekers en van de door hen ingediende asielverzoeken liggen dan ook op een hoog niveau. Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2003/9 bepaalt bovendien uitdrukkelijk dat de lidstaten de middelen dienen uit te trekken die noodzakelijk zijn om de daarin vastgelegde minimumnormen voor de opvang van asielzoekers

93. Verordening nr. 343/2003 — die is vastgesteld op basis van artikel 63, lid 1, EG — heeft volgens punt 3 van de consideransen ervan tot doel een duidelijke en hanteerbare

29 — Zie punt 2 van de consideransen van respectievelijk richtlijn 2003/9, richtlijn 2004/83 en richtlijn 2005/85.

30 — Zie punt 5 van de consideransen van richtlijn 2003/9, punt 10 van de consideransen van richtlijn 2004/83 en punt 8 van de consideransen van richtlijn 2005/85.

31 — Zie punt 6 van de consideransen van richtlijn 2003/9, punt 11 van de consideransen van richtlijn 2004/83 en punt 9 van de consideransen van richtlijn 2005/85.

32 — Zie in dit verband ook arresten van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, Jurispr. blz. I-1493, punten 51 e.v.), en 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, Jurispr. blz. I-10979, punten 77 e.v.), waarin het Hof in het kader van de uitlegging van richtlijn 2004/83 enerzijds benadrukte dat de bepalingen van die richtlijn inzake de voorwaarden voor erkenning als vluchteling en de inhoud van de vluchtelingenstatus zijn vastgesteld om de bevoegde instanties van de lidstaten te helpen dit verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria, en anderzijds vaststelde dat de uitlegging van die richtlijn moet geschieden met eerbiediging van de grondrechten en inachtneming van de beginselen die met name zijn erkend in het Handvest. Zie in dit verband ook arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, Jurispr. blz. I-5539, punt 38).

methode in te voeren voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een op het grondgebied van de Unie³³ ingediend asielverzoek. Met die methode, die volgens punt 4 van de considerans gebaseerd dient te zijn op objectieve en zowel voor de lidstaten als de betrokken asielzoekers eerlijke criteria, dient snel te kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is en een doeltreffende toegang en snelle behandeling van de asielverzoeken te worden gewaarborgd.

shopping door asielzoekers te voorkomen, voorziet verordening nr. 343/2003 in een regeling uit hoofde waarvan voor de behandeling van een in de Unie ingediend asielverzoek slechts één lidstaat verantwoordelijk is, die op basis van objectieve criteria wordt vastgesteld. Tot die objectieve criteria behoren bijvoorbeeld het bestaan van een asiel- of vreemdelingenrechtelijke verhouding tussen de asielzoeker of een familielid en een lidstaat.³⁴ In het geval van illegale binnenkomst in de Unie is volgens artikel 10 van verordening nr. 343/2003 de lidstaat van eerste binnenkomst verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek.³⁵ De verantwoordelijke lidstaat is volgens artikel 16 van verordening nr. 343/2003 gehouden een onder zijn verantwoordelijkheid vallende asielzoeker die in een andere lidstaat een asielverzoek heeft ingediend, over te nemen en het verzoek volledig te behandelen.³⁶ De procedure voor de overdracht van asielzoekers is geregeld in de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 343/2003.

94. Ter verwezenlijking van die doelstellingen, waarmee tevens wordt beoogd *forum*

33 — Overeenkomstig de artikelen 1 e.v. van het Protocol (nr. 5) over de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, heeft Denemarken niet aan de aanneming van verordening nr. 343/2003 deelgenomen, zodat deze voor Denemarken in eerste instantie niet bindend of van toepassing was. Tussen Denemarken en de overige lidstaten bleef derhalve de Overeenkomst van Dublin van kracht (zie punten 18 e.v. van de considerans van verordening nr. 343/2003). Bij 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 L 66 van 8 maart 2006, blz. 38) is het toepassingsgebied van verordening nr. 343/2003 uitgebreid tot de betrekkingen tussen de Unie en Denemarken. Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben overeenkomstig artikel 3 van het Protocol (nr. 4) over de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, deelgenomen aan de aanneming en de toepassing van die verordening (zie punt 17 van de considerans van verordening nr. 343/2003). Bovendien is ook een aantal derde landen op basis van volkenrechtelijke verdragen toetgetreden tot het Unierechtelijke systeem tot vaststelling van het voor de behandeling van asielverzoeken verantwoordelijke land; hiertoe behoort bijvoorbeeld de Zwitserse Bondsstaat (zie voetnoot 10 van deze conclusie).

95. Het systeem van de regeling van verordening nr. 343/2003 voor de vaststelling van

34 — Zie artikel 6, leden 1, 7 en 8, en artikel 9, leden 1 en 2, van verordening nr. 343/2003.

35 — Artikel 10 van verordening nr. 343/2003. Die verantwoordelijkheid eindigt echter twaalf maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden.

36 — Artikel 25, lid 1, van richtlijn 2005/85 bepaalt derhalve dat de lidstaten niet behoeven te onderzoeken of een asielzoeker moet worden erkend als vluchteling in de zin van richtlijn 2004/83 indien zij hiertoe overeenkomstig verordening nr. 343/2003 verplicht zijn.

de voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijke lidstaat en de overdracht van de asielzoeker aan die staat houdt niet uitdrukkelijk rekening met eventuele verschillen in de organisatie en toepassing tussen de asielstelsels en -procedures van de afzonderlijke lidstaten. Noch in de context van de vastlegging van de criteria voor de aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat, noch in het kader van de procedure voor de overdracht van asielzoekers tussen de lidstaten wordt concreet ingegaan op de — te verwachten — behandeling van de asielzoeker in de voor zijn verzoek primair verantwoordelijke lidstaat.

97. Vanuit dit oogpunt verzetten zich noch het Handvest, noch het Verdrag van Genève of het EVRM tegen het systeem van verordening nr. 343/2003, dat de vaststelling van de lidstaat waarin asielzoekers met het oog op de behandeling van hun asielverzoeken moeten worden opgenomen, en de overdracht van de asielzoekers aan die lidstaat regelt zonder uitdrukkelijke verwijzing naar de concrete organisatie en toepassing van het asielstelsel en de asielprocedures van die lidstaat.³⁸

d) Tussenconclusie

96. Het feit dat niet concreet wordt gerefereerd aan de behandeling van de asielzoeker in de primair verantwoordelijke lidstaat, valt te verklaren door het samenspel tussen verordening nr. 343/2003 en de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 respectievelijk het samenspel tussen die verordening en de volkenrechtelijke verplichtingen van de afzonderlijke lidstaten. Aangezien voor de behandeling van asielzoekers en hun asielverzoeken overeenkomstig die richtlijnen in elke lidstaat stevige minimumnormen gelden en alle lidstaten partij zijn bij het EVRM en het Verdrag van Genève, is in juridisch opzicht gewaarborgd dat de behandeling van asielzoekers in iedere lidstaat moet voldoen aan het Handvest alsmede aan het Verdrag van Genève en het EVRM.³⁷

98. In het licht van het voorgaande stel ik vast dat de vereisten van afgeleid recht betreffende

38 — Tegen deze achtergrond wordt in de considerans van verordening nr. 343/2003 tevens verwezen naar de conclusie van de Europese Raad van Tampere, dat het gemeenschappelijke Europese asielstelsel dient te stoeien op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève (zie punt 2 van de considerans van verordening nr. 343/2003). Bovendien wordt onderstreept dat de lidstaten bij de behandeling van personen die onder de werkingssfeer van die verordening vallen, gebonden zijn aan de verplichtingen uit hoofde van de instrumenten van internationaal recht waarbij zij partij zijn (zie punt 12 van de considerans van verordening nr. 343/2003), en dat de verordening dient te stroken met de in het Handvest verankerde grondrechten en beginselen (zie punt 15 van de considerans van verordening nr. 343/2003).

37 — Zie punt 92 van deze conclusie.

de behandeling van asielzoekers en de door hen ingediende verzoeken, die voortvloeien uit het samenspel tussen de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 en verordening nr. 343/2003, zowel wat hun doelstelling als wat hun juridische uitwerking betreft, principieel verenigbaar zijn met het Handvest, het Verdrag van Genève en het EVRM.

respectievelijk hun grond- en volkenrechtelijke verplichtingen worden behandeld.³⁹

100. Van een dergelijke noodsituatie is in Griekenland kennelijk momenteel sprake.

2. De overbelasting van het Griekse asielstelsel

101. Een duidelijke aanwijzing hiervoor biedt de uitspraak van het EHRM van 21 januari 20011, *M.S.S. v. België en Griekenland*⁴⁰, dat betrekking had op het geval van een Afghaanse onderdaan die illegaal vanuit Turkije via Griekenland de Unie was binnengekomen en vervolgens in Griekenland was aangehouden. De betrokkene verliet na zijn vrijlating Griekenland zonder daar een asielverzoek te hebben ingediend en vroeg uiteindelijk in België asiel aan. De Belgische vreemdelingendienst kwam na onderzoek van zijn dossier tot de conclusie dat Griekenland als land van illegale binnenkomst volgens artikel 3, lid 1, juncto artikel 10, lid 1, van verordening nr. 343/2003 verantwoordelijk was voor de behandeling

99. Verordening nr. 343/2003 bevat geen uitdrukkelijke regeling voor het geval dat lidstaten — bijvoorbeeld vanwege hun geografische ligging — worden geconfronteerd met een toestroom van asielzoekers die de capaciteit van hun asielstelsel te boven gaat, zodat zij in de praktijk niet meer kunnen waarborgen dat die asielzoekers en hun verzoeken conform de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85

39 — Het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad 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 [COM(2008) 820 def.], waarmee een hervorming van verordening nr. 343/2003 wordt beoogd, voorziet daarentegen in een mechanisme voor tijdelijke opschorting van de overdracht van asielzoekers aan lidstaten waar de opvangcapaciteit, het asielstelsel of de infrastructuur als gevolg van bijzonder dringende omstandigheden uitzonderlijk zwaar onder druk staan (artikel 31). Uit de motivering van de Commissie volgt dat hiermee een oplossing wordt gezocht voor situaties waarin de asielstelsels en opvangcapaciteiten van de lidstaten overbelast zijn.

40 — Uitspraak *M.S.S. v. België en Griekenland* (aangehaald in voetnoot 3).

van het asielverzoek. Derhalve bracht België de overdrachtprocedure van verordening nr. 343/2003 op gang en droeg de asielzoeker na afloop daarvan over aan Griekenland. Deze had echter voorafgaande aan zijn overdracht beroep ingesteld bij het EHRM.

102. In zijn uitspraak kwalificeerde het EHRM de detentie- en levensomstandigheden van de Afghaanse asielzoeker in Griekenland als onverenigbaar met artikel 3 EVRM. Wegens de inadequate behandeling van het asielverzoek van de betrokkene, het risico van een directe of indirecte verwijdering naar zijn land van herkomst zonder serieuze beoordeling van de gegrondheid van zijn verzoek en het ontbreken van een doeltreffende voorziening in rechte, stelde het EHRM tevens vast dat Griekenland inbreuk maakte op artikel 13 juncto artikel 3 EVRM. Bovendien oordeelde het EHRM dat ook België in strijd met artikel 3 EVRM had gehandeld: door de Afghaanse asielzoeker over te dragen aan Griekenland, kwam hij bloot te staan aan de risico's die gepaard gaan met de vastgestelde gebreken van het Griekse asielstelsel, en aan de met artikel 3 EVRM onverenigbare detentie- en levensomstandigheden. Tot slot stelde het EHRM vast dat België inbreuk had gemaakt op artikel 13 juncto artikel 3 EVRM.

103. Ook de nationale rechterlijke instanties van een aantal lidstaten hebben zich in de context van verordening nr. 343/2003 en de overdracht van asielzoekers aan Griekenland reeds kritisch uitgelaten over het Griekse asielstelsel en de detentie- en levensomstandigheden van asielzoekers in Griekenland. Zo toetste het Oostenrijkse Verfassungsgerichtshof in zijn arrest van 7 oktober 2010⁴¹ of de overdracht uit hoofde van verordening nr. 343/2003 van een alleenstaande Afghaanse vrouw met drie kinderen aan Griekenland verenigbaar was met de grondwet. Het kwam tot de conclusie dat bij terugzending naar Griekenland van personen die behoefte hebben aan bescherming, principieel weliswaar de mogelijkheid bestaat dat de staat de verzorging op zich neemt, maar dat hiervan zonder een met betrekking tot het specifieke geval afgegeven, individuele toezegging van de bevoegde autoriteiten niet automatisch kan worden uitgegaan.

104. De feitelijke vaststellingen van de lagere rechter, die door de verwijzende rechter als hogere rechter in het prejudiciële verzoek zijn weergegeven, geven een soortgelijk beeld te zien.⁴² Daarnaast heeft de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen in de onderhavige procedure erop gewezen dat zij Griekenland krachtens artikel 226 EG op 3 november 2009 een met redenen omkleed advies en op 24 juni 2010 een aanvullend advies heeft doen

41 — Arrest van het Verfassungsgerichtshof van 7 oktober 2010, zaak nr. U694/10, te raadplegen in de juridische databank van de Oostenrijkse federale overheid (<http://www.ris.bka.gv.at>).

42 — Verzoek om een prejudiciële beslissing van 12 juli 2010, punten 13 e.v.

toekomen, waarin Griekenland onder meer wordt verweten inbreuk te hebben gemaakt op verschillende bepalingen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85.⁴³

105. Hieruit volgt dat het Griekse asielstelsel door overbelasting onder grote druk staat, zodat een met de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 verenigbare behandeling van de asielzoekers en de door hen ingediende verzoeken niet meer in alle gevallen kan worden gewaarborgd. In deze omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat asielzoekers die overeenkomstig de bepalingen en procedures van verordening nr. 343/2003 door een andere lidstaat aan Griekenland worden overdragen, na hun overdracht worden behandeld op een wijze die indruist tegen de bepalingen van het Handvest, het Verdrag van Genève en het EVRM.

3. Inaanmerkingneming van de overbelasting van de asielstelsels van bepaalde lidstaten bij de toepassing van verordening nr. 343/2003.

106. Tegen de achtergrond van de overbelasting van het Griekse asielstelsel en de gevolgen daarvan voor de behandeling van asielzoekers en de door hen ingediende verzoeken, ziet de verwijzende rechter zich gesteld voor

de vraag of een lidstaat onder verordening nr. 343/2003 een asielzoeker ook dan aan Griekenland mag overdragen wanneer vaststaat dat de grond- en mensenrechten van de asielzoeker in geval van een dergelijke overdracht dreigen te worden geschonden. Die principiële vraag wordt door de verwijzende rechter in de tweede, de derde en de vierde prejudiciële vraag verder uitgewerkt.

107. Met de tweede en de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de lidstaten bij de toepassing van verordening nr. 343/2003 mogen uitgaan van het onweerlegbare vermoeden dat de voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijke lidstaat na de overdracht van de asielzoeker zowel de minimumnormen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 als de grondrechten van de asielzoeker zal eerbiedigen (derde prejudiciële vraag), zodat een overdracht van asielzoekers uit hoofde van verordening nr. 343/2003 altijd als verenigbaar met de Uniegrondrechten moet worden beschouwd, en dit los van de situatie in de verantwoordelijke lidstaat (tweede prejudiciële vraag).

108. Voor het geval dat die vragen ontkennend worden beantwoord, wenst de verwijzende rechter met zijn vierde prejudiciële vraag te vernemen of, en zo ja, in welke omstandigheden, een lidstaat bij de uitvoering van verordening nr. 343/2003 gehouden is,

⁴³ — De met redenen omklede adviezen zijn als bijlagen 1 en 2 bij de schriftelijke opmerkingen van de Commissie gevoegd.

de behandeling van een asielverzoek op zich te nemen krachtens artikel 3, lid 2, van die verordening wanneer de overdracht aan de primair verantwoordelijke lidstaat de asielzoeker zou blootstellen aan het risico dat zijn grondrechten worden geschonden en/of dat de minimumnormen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 niet op hem worden toegepast.

109. Ik zal om te beginnen aandacht besteden aan de vierde prejudiciële vraag en vervolgens aan de tweede en de derde prejudiciële vraag.

a) De vierde prejudiciële vraag: verplichting tot uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 in het geval van een ernstig risico van schending van de grondrechten bij overdracht van een asielzoeker aan de primair verantwoordelijke lidstaat

i) Problematiek van een ernstig risico van schending van de grondrechten bij overdracht van een asielzoeker aan de primair verantwoordelijke lidstaat

110. Indien een lidstaat om een bepaalde reden niet in staat is om bij de behandeling van asielzoekers of van hun asielverzoeken de

bepalingen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 of 2005/85 respectievelijk zijn volkenrechtelijke verplichtingen na te leven, bestaat de facto het gevaar dat bij overdracht aan die lidstaat de grond- en mensenrechten van de asielzoekers worden geschonden.

111. Zo zou bijvoorbeeld het risico kunnen bestaan dat in de primair verantwoordelijke lidstaat inbreuk wordt gemaakt op het door artikel 1 van het Handvest gegarandeerde recht op eerbiediging en bescherming van de menselijke waardigheid, respectievelijk het in artikel 4 ervan neergelegde verbod van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen.⁴⁴

112. Indien in een lidstaat een ernstig risico bestaat dat de menselijke waardigheid in de zin van artikel 1 van het Handvest wordt

44 — De vraag of, en zo ja, in welke omstandigheden, artikel 1 van het Handvest naast artikel 4 ervan een zelfstandige betekenis kan hebben, heeft in de onderhavige procedure niet nader te worden onderzocht. Ik wijs evenwel erop dat in de Duitse rechtsleer algemeen wordt aangenomen dat eerst moet worden beoordeeld of artikel 4 van het Handvest wordt nageleefd. Indien een inbreuk op de beschermingssfeer van dat specifieke grondrecht moet worden aanvaard, geniet dat recht voorrang en wordt artikel 1 van het Handvest niet toegepast als geïsoleerde of bijkomende beoordelingsmaatstaf; zie in die zin Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München 2010, artikel 1, punt 4; Borowsky, D., in *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (uitg.: Meyer, J.), 3de editie, Baden-Baden 2011, artikel 1, punt 33; Höfling, W., in *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta* (uitg. Tettinger, J./Stern, K.), München 2006, artikel 1, punt 18.

geschonden respectievelijk de aan dat land overgedragen asielzoekers worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest, is ook de overdracht van asielzoekers aan die lidstaat onverenigbaar met artikel 1 of artikel 4 van het Handvest. Volgens artikel 1 ervan dient de menselijke waardigheid namelijk niet alleen te worden „geëerbiedigd”, maar ook te worden „beschermd”. Een dergelijke positieve beschermingsfunctie is ook inherent aan artikel 4 van het Handvest.⁴⁵ Bovendien bepaalt artikel 19, lid 2, van het Handvest in dit verband uitdrukkelijk dat niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar dan wel uitgeleverd aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.⁴⁶

113. De volledige overbelasting van een nationaal asielstelsel kan in bepaalde omstandigheden eveneens impliceren dat moet worden nagegaan of de overdracht van een

asielzoeker aan de betrokken lidstaat verenigbaar is met artikel 18 van het Handvest.

114. Volgens dat artikel wordt het recht op asiel gewaarborgd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève, het VEU en het VWEU.⁴⁷ Een van de kernelementen van het Verdrag van Genève is het in artikel 33 ervan geformuleerde verbod van directe of indirecte uitzetting of terugzending van een vluchteling naar een vervolgende staat — het zogenoemde non-refoulementbeginsel. Alhoewel de precieze reikwijdte van dit terugzendingsverbod omstreden is, moet ervan worden uitgegaan dat het vluchtelingen⁴⁸ niet

45 — Zie Höfling, W., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 44), artikel 4, punt 3; Borowsky, D., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 44), artikel 4, punt 20.

46 — De vraag of, en zo ja, in welke omstandigheden, artikel 1 en/of artikel 4 van het Handvest naast artikel 19, lid 2, ervan zelfstandige betekenis kan/kunnen hebben, behoeft in de onderhavige procedure niet nader te worden onderzocht. Ik wijs evenwel erop dat in de Duitse rechtsleer algemeen wordt aangenomen dat artikel 19, lid 2, van het Handvest in geval van een overlapping met artikel 1 en/of artikel 4 ervan als specifieke bepaling bij de beoordeling voorrang geniet. Zie Jarass, D., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 44), artikel 19, punt 4.

47 — Met de vaststelling dat het recht op asiel overeenkomstig de bepalingen van het VEU en het VWEU wordt gewaarborgd, wordt onder meer verwezen naar het 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 Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Aangezien het Verenigd Koninkrijk echter overeenkomstig artikel 3 van het protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aan de aanneming van de richtlijnen 2003/9, 2004/85 en 2005/85 alsook van verordening nr. 343/2003 heeft deelgenomen, speelt de vraag van de werking van artikel 18 van het Handvest ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk in dit verband geen rol.

48 — Aangezien het refoulementverbod van artikel 33 van het Verdrag van Genève betrekking heeft op vluchtelingen, wordt de beschermingsfeer van artikel 18 van het Handvest in dit opzicht bepaald door het in dat verdrag gehanteerde vluchtelingenbegrip (in die zin: Jarass, D., *ibid.* [voetnoot 44], artikel 18, punt 5). In de context van het refoulementverbod van artikel 33 van het Verdrag van Genève vallen onder het vluchtelingenbegrip niet alleen reeds erkende vluchtelingen, maar ook personen die voldoen aan de voorwaarden voor erkenning als vluchteling. Zie in die zin Lauterpacht, E./Bethlehem, D., „The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion”, in *Refugee Protection in International Law* (uitg.: Feller, E./Türk, V./Nicholson, F.), Cambridge 2003, blz. 87, punten 116 e.v.

alleen bescherming biedt tegen rechtstreekse uitzetting naar de vervolgende staat, maar ook tegen zogenoemd ketting-refoulement, waarbij een overdracht plaatsvindt aan een staat waarin het risico van uitzetting naar de vervolgende staat bestaat.⁴⁹

overdracht van asielzoekers aan een lidstaat waar een ernstig risico van schending van de grondrechten van de asielzoekers bestaat, onverenigbaar is met het Handvest.

115. Indien de overbelasting van het asielstelsel van een lidstaat het gevaar doet rijzen dat de vluchtelingen in die staat direct of indirect worden uitgezet naar een vervolgende staat, verbiedt artikel 18 van het Handvest de andere lidstaten derhalve, vluchtelingen aan die lidstaat over te dragen.

117. Tegen deze achtergrond rijst de vraag of verordening nr. 343/2003 aldus kan worden uitgelegd dat met de grondrechten onverenigbare overdrachten van asielzoekers uitgesloten zijn.

ii) Verplichting tot uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003

116. Uit mijn voorgaande overwegingen volgt enerzijds dat de overbelasting van een nationaal asielstelsel tot een situatie kan leiden waarin één of meer van de door het Handvest gewaarborgde rechten van asielzoekers kunnen worden geschonden. Anderzijds ben ik tot de conclusie gekomen dat de

118. Dat verordening nr. 343/2003, voor zover mogelijk, conform de grondrechten moet worden uitgelegd, volgt enerzijds uit de vaste rechtspraak van het Hof, dat de lidstaten erop moeten toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging van een tekst van afgeleid recht die in conflict zou komen met de door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten of met de andere algemene beginselen van Unierecht.⁵⁰ Anderzijds moet verordening nr. 343/2003 te meer conform de grondrechten worden uitgelegd aangezien artikel 63, lid 1, EG, de primairrechtelijke rechtsgrondslag van die verordening, uitdrukkelijk bepaalt dat de door de Uniewetgever vast te stellen asielmaatregelen in overeenstemming moeten zijn met het Verdrag van Genève en de andere toepasselijke

49 — In die zin Lauterpacht, E./Bethlehem, D. *ibid.* (aangehaald in voetnoot 48), blz. 122; Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2de editie, Stuttgart 2008, punt 655.

50 — Zie in die zin arresten van 23 december 2009, *Detiček* (C-403/09 PPU, Jurispr. blz. I-12193, punt 34); 26 juni 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* (C-305/05, Jurispr. blz. I-5305, punt 28), en 6 november 2003, *Lindqvist* (C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punt 87).

verdragen.⁵¹ In punt 15 van de considerans van verordening nr. 343/2003 wordt bovendien uitdrukkelijk bevestigd dat de verordening is opgesteld met inachtneming van de grondrechten en de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend.⁵²

die dit evocatierecht uitoefent, wordt volgens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 de verantwoordelijke lidstaat die alle met die verantwoordelijkheid gepaard gaande verplichtingen op zich dient te nemen.

119. Mijns inziens biedt artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 de lidstaten een beoordelingsbevoegdheid die ruim genoeg is om hen in staat te stellen de verordening aldus toe te passen dat de bescherming van de grondrechten gewaarborgd is in gevallen waarin bij de overdracht van een asielzoeker aan de primair verantwoordelijke lidstaat een ernstig risico bestaat van schending van diens in het Handvest verankerde grondrechten.

121. Voor zover in het geval van een overdracht van een asielzoeker aan de primair verantwoordelijke lidstaat een ernstig risico bestaat dat de door het Handvest gegarandeerde grondrechten van de asielzoeker zullen worden geschonden, kan de lidstaat waarin de asielzoeker een asielverzoek heeft ingediend, dat risico door uitoefening van zijn evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 volledig uit de weg ruimen.

120. Artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 verleent de lidstaten namelijk het recht om een door een asielzoeker in die lidstaat ingediend asielverzoek ook dan te behandelen wanneer volgens artikel 3, lid 1, in combinatie met de bepalingen van hoofdstuk III van die verordening een andere lidstaat primair verantwoordelijk is. Een lidstaat

122. Gezien met name het feit dat de lidstaten verplicht zijn verordening nr. 343/2003 conform de grondrechten toe te passen en dat ook een overdracht van asielzoekers aan een lidstaat waarin een ernstig risico van schending van één of meer grondrechten van die asielzoekers bestaat, over het algemeen als schending van het Handvest door de overdragende lidstaat moet worden beoordeeld, zijn de lidstaten mijns inziens verplicht het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 uit te oefenen indien in de primair verantwoordelijke lidstaat de in het Handvest verankerde rechten van de over te dragen asielzoeker dreigen te worden geschonden.

51 — Zie in dit verband ook Lenaerts, K., „The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice”, ICLQ 2010, blz. 255, 298, die na een grondige analyse van de recente rechtspraak van het Hof op het gebied van het Europese asielstelsel tot de conclusie komt dat het Hof in elk van zijn arresten de grondrechtelijke dimensie van het Europese asielstelsel in aanmerking neemt.

52 — Zie ook arresten Salahadin Abdulla (aangehaald in voetnoot 32, punt 54) en Bolbol (aangehaald in voetnoot 32, punt 38) betreffende het op overeenkomstige wijze geformuleerde punt 10 van de considerans van richtlijn 2004/83 en de daaruit voortvloeiende verplichting om de relevante bepalingen van die richtlijn conform de grondrechten uit te leggen.

123. Dit ligt anders in gevallen waarin een ernstig risico bestaat van schending van afzonderlijke bepalingen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 in de primair verantwoordelijke lidstaat zonder dat dit tevens neerkomt op een schending van de in het Handvest verankerde grondrechten van de over te dragen asielzoekers. In dergelijke gevallen ontstaat geen verplichting voor de overdragende lidstaat om het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 uit te oefenen.

124. In dit verband wil ik om te beginnen benadrukken dat uit een met de grondrechten strokende uitlegging van verordening nr. 343/2003 geen verplichting tot uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, ervan kan voortvloeien wanneer de opvangende lidstaat inbreuk maakt op afzonderlijke bepalingen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 of 2005/85 zonder evenwel in strijd met het Handvest te handelen. Bovendien leidt de overdracht van een asielzoeker aan een lidstaat waar geen risico van schending van de in het Handvest verankerde rechten van de betrokkene bestaat, normaliter ook niet tot een schending van het Handvest door de overdragende lidstaat.

125. Gezien de doelstellingen van verordening nr. 343/2003 zou het ook niet wenselijk zijn dat iedere niet-naleving van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 of van 2005/85 zou volstaan om de overdracht van een asielzoeker

aan de primair verantwoordelijke lidstaat te verhinderen.⁵³ Verordening nr. 343/2003 beoogt namelijk een duidelijke en hanteerbare en bovenal snelle methode in te voeren voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.⁵⁴ Ter bereiking van dat doel voorziet zij in een regeling die meebrengt dat voor ieder in de Unie ingediend asielverzoek slechts één lidstaat verantwoordelijk is, die op basis van objectieve criteria wordt vastgesteld. In het geval van illegale binnenkomst op het grondgebied van de Unie is volgens artikel 10 van verordening nr. 343/2003 de lidstaat van eerste binnenkomst verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek.⁵⁵

126. Indien iedere niet-naleving van afzonderlijke bepalingen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 of van 2005/85 door de lidstaat van illegale eerste binnenkomst tot gevolg zou hebben dat de lidstaat waarin de asielzoeker zijn asielverzoek indient, gehouden is zijn evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 uit te oefenen, zou naast de in hoofdstuk III van die verordening neergelegde objectieve criteria tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat een nieuw, uiterst ruim uitsluitingscriterium worden geschapen. Uitgaande van dat nieuwe criterium zouden ook onbeduidende schendingen van

53 — Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt; zie bijvoorbeeld arrest van 29 januari 2009, Petrosian e.a. (C-19/08, Jurispr. blz. I-495, punt 34).

54 — Zie de punten 3 e.v. van de considerans van verordening nr. 343/2003.

55 — Artikel 10 van verordening nr. 343/2003.

de richtlijnen 2003/9, 2004/83 of 2005/85 in afzonderlijke lidstaten ertoe kunnen leiden dat die lidstaten worden ontslagen van hun in verordening nr. 343/2003 vastgelegde verantwoordelijkheden en de daarmee gepaard gaande taken. Dit zou niet alleen tot gevolg kunnen hebben dat de in verordening nr. 343/2003 uitgewerkte verantwoordelijkheidsregeling volkomen op losse schroeven komt te staan, maar ook dat het nagestreefde doel van een snelle vaststelling van de voor de behandeling van in de Unie ingediende asielverzoeken verantwoordelijke lidstaat wordt doorkruist.

de in het Handvest verankerde grondrechten van de over te dragen asielzoekers inhouden, volstaan daarentegen niet om een verplichting tot uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 te doen ontstaan.

iii) Tussenconclusie

b) De tweede en de derde prejudiciële vraag: hanteren van onweerlegbare vermoedens in het kader van de uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003

127. In het licht van het voorgaande dient de vierde prejudiciële vraag aldus te worden beantwoord dat een lidstaat waar een asielverzoek is ingediend, verplicht is gebruik te maken van zijn bevoegdheid krachtens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 om dat verzoek te behandelen, wanneer overdracht van de asielzoeker aan de volgens artikel 3, lid 1, in combinatie met de bepalingen van hoofdstuk III van verordening nr. 343/2003 primair verantwoordelijke lidstaat de asielzoeker zou blootstellen aan een ernstig risico van schending van zijn in het Handvest verankerde grondrechten. Ernstig dreigende schendingen van afzonderlijke bepalingen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 in de primair verantwoordelijke lidstaat, die niet tevens een schending van

128. Met de tweede en de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de lidstaten bij de toepassing van verordening nr. 343/2003 mogen uitgaan van het onweerlegbare vermoeden dat de voor de behandeling van een asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat na de overdracht van de asielzoeker de minimumnormen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 en de grondrechten van de asielzoeker zal eerbiedigen (derde prejudiciële vraag), zodat een overdracht van asielzoekers in overeenstemming met verordening nr. 343/2003 altijd als conform de grondrechten van de Unie moet worden beschouwd, en dit ongeacht de situatie in de verantwoordelijke lidstaat (tweede prejudiciële vraag).

129. Mijns inziens moeten die vragen ontkennd worden beantwoord.

asielzoekers ondanks een dreigende ernstige schending van hun door het Handvest gegarandeerde rechten aan een andere lidstaat worden overgedragen.

130. Zoals ik reeds heb uiteengezet, kan nooit volledig worden uitgesloten dat asielzoekers die ter behandeling van hun asielverzoek aan een andere lidstaat worden overgedragen, de facto worden blootgesteld aan een behandeling die in strijd is met hun grond- en mensenrechten. Indien in de voor de behandeling van een asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat een ernstig risico van schending van de in het Handvest verankerde rechten van de asielzoeker bestaat, is de lidstaat waarin die asielzoeker zijn asielverzoek heeft ingediend, verplicht het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 uit te oefenen.

132. Om dezelfde reden moet ook een toepassing van verordening nr. 343/2003 op basis van het onweerlegbare vermoeden dat *alle* minimumnormen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 in de ontvangende lidstaat worden nageleefd, als strijdig met het Unierecht worden afgewezen. Het onweerlegbare vermoeden dat alle minimumnormen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 in acht worden genomen, onderscheidt zich namelijk de facto niet van het onweerlegbare vermoeden dat de in het Handvest neergelegde grondrechten van de asielzoeker in de primair verantwoordelijke lidstaat worden nageleefd.

131. Het voorgaande maakt direct duidelijk dat een toepassing van verordening nr. 343/2003 op basis van het onweerlegbare vermoeden dat de grondrechten van de asielzoeker in de voor zijn asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat zullen worden geëerbiedigd, onverenigbaar is met de verplichting van de lidstaten om die verordening conform de grondrechten uit te leggen en toe te passen.⁵⁶ In dat geval zou de lidstaat waarin de asielzoeker zijn asielverzoek heeft ingediend, namelijk nooit verplicht zijn om het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 uit te oefenen, en zou derhalve niet kunnen worden uitgesloten dat

133. Dit betekent echter niet dat de lidstaten in het kader van de toepassing van verordening nr. 343/2003 principieel niet zouden mogen uitgaan van het weerlegbare vermoeden dat de mensenrechten, en ook de grondrechten van de asielzoeker, in de voor zijn verzoek primair verantwoordelijke lidstaat worden geëerbiedigd. In dit verband herinner ik eraan dat voor de behandeling van asielzoekers en hun asielverzoeken overeenkomstig de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 in iedere lidstaat uitgebreide minimumnormen

⁵⁶ — Zie punt 118 van deze conclusie.

gelden en dat alle lidstaten het Handvest⁵⁷ alsook — als verdragsluitende partijen — het EVRM en het Verdrag van Genève in acht dienen te nemen. Gezien het daardoor — juridisch — gewaarborgde hoge beschermingsniveau ligt het in het kader van de overdracht van asielzoekers zelfs voor de hand om uit te gaan van het weerlegbare vermoeden dat de mensen- en grondrechten van de betrokken personen in de primair verantwoordelijke lidstaat zullen worden nageleefd.⁵⁸ In die zin wordt in punt 2 van de considerans van verordening nr. 343/2003 uitdrukkelijk bevestigd dat de lidstaten, die alle het non-refoulementbeginsel eerbiedigen, worden beschouwd als veilige landen voor onderdanen van derde landen.⁵⁹

dienen zij het doeltreffendheidsbeginsel in aanmerking te nemen, dat behelst dat de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag worden gemaakt.⁶⁰

135. Voor zover de lidstaten dus uitgaan van het weerlegbare vermoeden dat de mensenrechten en de grondrechten van de asielzoeker in de primair verantwoordelijke lidstaat worden nageleefd, moeten zij de asielzoekers procedureel de mogelijkheid bieden om dat vermoeden ook daadwerkelijk te weerleggen. Welke bewijsmiddelen in dat verband concreet kunnen worden aangevoerd en welke regels en beginselen voor de beoordeling ervan gelden, zijn vervolgens zaken die in het recht van de afzonderlijke lidstaten moeten worden geregeld, met inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel.

134. Indien de lidstaten echter besluiten een dergelijk weerlegbaar vermoeden te hanteren,

57 — Aangaande de inhoud en de werkingssfeer van Protocol (nr. 30) betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk, zie de punten 165 e.v. van deze conclusie.

58 — Zo is ook het EHRM in zijn uitspraak van 2 december 2008, *K.R.S. v. Verenigd Koninkrijk* (zaak nr. 32733/08), uitgegaan van de premisse dat Griekenland moet worden vermoed de verplichtingen van de richtlijnen 2005/85 en 2003/9 na te leven.

59 — Zie in dit verband ook het Protocol (nr. 24) inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In dit protocol wordt om te beginnen erop gewezen dat de lidstaten, het niveau van bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden in de lidstaten van de Europese Unie in aanmerking nemend, elkaar beschouwen als veilige landen van oorsprong voor alle juridische en praktische doeleinden in verband met asielzaken. Tegen deze achtergrond wordt vervolgens vastgesteld dat een asielerzoek van een onderdaan van een lidstaat door een andere lidstaat slechts onder de in het protocol genoemde, uiterst restrictieve voorwaarden mag worden behandeld of ontvankelijk verklaard.

136. In het licht van het voorgaande dienen de tweede en de derde prejudiciële vraag in die zin te worden beantwoord dat de verplichting om verordening nr. 343/2003 conform de grondrechten uit te leggen, zich verzet tegen

60 — Aangaande het doeltreffendheidsbeginsel, zie arresten van 8 juli 2010, *Bulicke* (C-246/09, Jurispr. blz. I-7003, punt 25); 12 februari 2008, *Kempter* (C-2/06, Jurispr. blz. I-411, punt 57); 7 juni 2007, *van der Weerd e.a.* (C-222/05–C-225/05, Jurispr. blz. I-4233, punt 28), en 13 maart 2007, *Unibet* (C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 43).

de toepassing van een onweerlegbaar vermoeden dat de voor de behandeling van een asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat de door het Unierecht verleende grondrechten van de asielzoeker respectievelijk alle minimumnormen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 in acht neemt. Daarentegen mogen de lidstaten bij de toepassing van verordening nr. 343/2003 wel uitgaan van een weerlegbaar vermoeden dat de mensenrechten en de grondrechten van een asielzoeker in de voor diens verzoek primair verantwoorde-lijke lidstaat worden geëerbiedigd.

achtergrond van deze vraag, lijkt de uitspraak van het EHRM van 2 december 2008, K.R.S. v. Verenigd Koninkrijk⁶¹, een bijzondere rol te hebben gespeeld voor het stellen ervan. In die zaak diende het EHRM uitspraak te doen op een beroep van een Iraanse onderdaan die overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 343/2003 door het Verenigd Koninkrijk aan Griekenland zou worden overgedragen en die stelde dat hierdoor zijn mensenrechten werden geschonden. Volgens de Iraanse asielzoeker was zijn uitzetting naar Griekenland in strijd met artikel 3 EVRM. In zijn beslissing van 2 december 2008 heeft het EHRM dat beroep als kennelijk ongegrond verworpen.

C — De vijfde prejudiciële vraag: verhouding tussen de bescherming van asielzoekers uit hoofde van het Handvest en uit hoofde van het EVRM

137. Met zijn vijfde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de artikelen 1, 18 en 47 van het Handvest asielzoekers die overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 343/2003 aan een andere lidstaat zullen worden overgedragen, een ruimere bescherming bieden dan artikel 3 EVRM.

139. Op het tijdstip van formulering van de verwijzingsbeschikking werd de verwijzende rechter derhalve geconfronteerd met de vraag in hoeverre hij de uitspraak van het EHRM in de zaak K.R.S. v. Verenigd Koninkrijk in aanmerking moest nemen. In dat verband diende hij te beoordelen of de opvatting van het EHRM dat de overdracht van een Iraanse asielzoeker aan Griekenland niet in strijd was met artikel 3 EVRM, zich verzet tegen de vaststelling van een schending van de artikelen 1, 18 en 47 van het Handvest in een geval als dat van het hoofdgeding.

140. Zoals ik reeds heb toegelicht, heeft het EHRM in zijn uitspraak van 21 januari 2011,

138. Alhoewel de verwijzende rechter niet uitdrukkelijk is ingegaan op de juridische

61 — Uitspraak K.R.S. v. Verenigd Koninkrijk (aangehaald in voetnoot 58).

M.S.S. v. België en Griekenland⁶², en dus nadat de verwijzingsbeschikking was ingeschreven, zijn rechtspraak verder ontwikkeld en de overdracht van een asielzoeker overeenkomstig verordening nr. 343/2003 door België aan Griekenland als schending door België van artikel 3 EVRM en van artikel 13 juncto artikel 3 EVRM gekwalificeerd.

begrepen dat het Hof verzocht wordt te verduidelijken in welke verhouding de artikelen 3 en 13 EVRM tot de overeenkomstige bepalingen van het Handvest staan⁶³ en in hoeverre de rechtspraak van het EHRM inzake de (on-)verenigbaarheid met het EVRM van overdrachten van asielzoekers aan Griekenland gevolgen heeft voor de rechterlijke toetsing van de verenigbaarheid van dergelijke overdrachten met het Handvest.

141. In het licht van die ontwikkeling in de rechtspraak van het EHRM mag worden aangenomen dat de verwijzende rechter zich thans niet meer primair hoeft bezig te houden met de vraag onder welke omstandigheden de overdracht van asielzoekers aan Griekenland ondanks de uitspraak van het EHRM in de zaak K.R.S. v. Verenigd Koninkrijk tot de vaststelling van een schending van de door het Handvest gegarandeerde rechten van die asielzoekers zou kunnen leiden. Relevant is nu veeleer of gezien de uitspraak van het EHRM in de zaak M.S.S. v. België en Griekenland een overdracht van asielzoekers aan Griekenland überhaupt nog als verenigbaar met het Handvest kan worden beschouwd.

143. Voor de beantwoording van deze vragen moet worden uitgegaan van artikel 52, lid 3, van het Handvest. Hierin is bepaald dat de rechten van het Handvest die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die welke er door dat verdrag aan worden toegekend. Bovendien wordt uitdrukkelijk onderstreept dat die bepaling niet verhindert dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

142. Tegen die achtergrond dient de vijfde prejudiciële vraag derhalve aldus te worden

63 — De artikelen 3 en 13 EVRM hebben hun tegenhanger in de artikelen 4 en 47, lid 1, van het Handvest. In de toelichting op het Handvest wordt ten aanzien van artikel 4 gesteld dat het recht van artikel 4 overeenkomt met het recht dat door het gelijkkluidende artikel 3 van het EHRM wordt gegarandeerd, hetgeen betekent dat overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest artikel 4 dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als artikel 3 EVRM. In de toelichting op het Handvest wordt ten aanzien van artikel 47, eerste alinea, benadrukt dat die bepaling weliswaar op artikel 13 van het EHRM gebaseerd is, maar toch een ruimere bescherming biedt, aangezien een recht op doeltreffende voorziening in rechte wordt gegarandeerd.

62 — Aangehaald in voetnoot 3.

144. In de toelichting op het Handvest wordt ten aanzien van artikel 52, lid 3, benadrukt dat die bepaling voor de noodzakelijke coherentie moet zorgen tussen het Handvest en het EVRM. Blijkens de toelichting is met deze verwijzing naar het EVRM niet alleen de tekst van het verdrag met de bijbehorende protocollen bedoeld, maar ook de concretisering van de inhoud en de reikwijdte van de daarin gegarandeerde rechten door de rechtspraak van het EHRM. Dit doet echter geen afbreuk aan de zelfstandigheid van het Unierecht en het Hof.

het EVRM in artikel 52, lid 3, van het Handvest als een in wezen dynamische verwijzing te worden begrepen, die principieel ook de rechtspraak van het EHRM bestrijkt.⁶⁵

145. Volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest dient derhalve te worden gewaarborgd dat de door het Handvest geboden bescherming op de gebieden waarop de bepalingen van het Handvest en de garanties van het EVRM elkaar overlappen, niet minder ruim is dan de bescherming uit hoofde van het EVRM. Aangezien de door het EVRM geboden bescherming zich in het licht van de uitlegging ervan door het EHRM continu verder ontwikkelt⁶⁴, dient de verwijzing naar

146. In dit verband moet natuurlijk in aanmerking worden genomen dat de uitspraken van het EHRM naar hun aard op individuele gevallen betrekking hebben en niet de plaats innemen van de eigenlijke normen van het EVRM, zodat het onjuist zou zijn de rechtspraak van het EHRM in het kader van de toepassing van het Handvest te zien als uitleggingsbron met absolute waarde.⁶⁶ Die vaststelling mag vanzelfsprekend niet doen vergeten dat de rechtspraak van het EHRM bijzondere betekenis en groot belang heeft voor de uitlegging van het Handvest, en

64 — Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat het EVRM als „levend instrument” moet worden begrepen; zie bijvoorbeeld de uitspraken van het EHRM van 25 april 1978, *Tyler v. Verenigd Koninkrijk* (zaak nr. 5856/72, punt 31), en 16 december 1999, *v. v. Verenigd Koninkrijk* (zaak nr. 24888/94, punt 72).

65 — Zie in dit verband ook Rengeling, H.-W./Szczechalla, P., *Grundrechte in der Europäischen Union*, Keulen 2004, punt 468, die erop wijzen dat artikel 52, lid 3, van het Handvest voor een grote dynamiek bij de ontwikkeling van de Uniegrondrechten zorgt. Naumann, K., „Artikel 52, Abs. 3 GrCh zwischen Kohärenz des europäischen Grundrechtsschutzes und Autonomie des Unionsrechts”, *Eur* 2008, blz. 424, wijst erop dat zonder de rechtspraak van het EHRM in aanmerking te nemen hoe dan ook niet kan worden vastgesteld welke inhoud en reikwijdte de rechten van het EVRM hebben, en dat alleen een dynamische verwijzing kan voorkomen dat er een kloof ontstaat tussen de rechtspraak van het Hof en die van het EHRM.

66 — Zie ook conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro van 9 september 2008 in de zaak *Elgafaji* (C-465/07, arrest van 17 februari 2009, Jurispr. blz. I-921, punt 23).

dus onmisbaar is bij de uitlegging van het Handvest.⁶⁷

147. Deze zienswijze wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof, dat in de context van de uitlegging van bepalingen van het Handvest stelselmatig rekening houdt met de rechtspraak van het EHRM aangaande de overeenkomstige bepalingen van het EVRM.⁶⁸

148. In het licht van het voorgaande dient op de vijfde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest moet worden verzekerd dat de door het Handvest gewaarborgde bescherming op de gebieden waarop de bepalingen van het

Handvest en die van het EVRM elkaar overlappen, niet minder ruim is dan de door het EVRM verleende bescherming. Aangezien de inhoud en de reikwijdte van de EVRM-bescherming in de rechtspraak van het EHRM zijn verduidelijkt, is die rechtspraak bij de uitlegging van de overeenkomstige bepalingen van het Handvest door het Hof van bijzondere betekenis en van groot belang.

D — De zesde prejudiciële vraag: rechterlijke toetsing van de naleving van het Verdrag van Genève en het EVRM in de volgens verordening nr. 343/2003 primair verantwoordelijke lidstaat

67 — Zie in dit verband ook von Danwitz, T., „Artikel 52”, in *Europäische Grundrechtecharta* (uitg.: Tettinger, P./Stern, K.), München 2006, punten 57 e.v., die enerzijds benadrukt dat het Handvest het EHRM vanzelfsprekend niet de uitsluitende uitleggingsbevoegdheid inzake de desbetreffende rechten verleent, anderzijds echter erkent dat het Hof aan de uitlegging van de EVRM-rechten in de rechtspraak van het EHRM is gebonden, voor zover het niet mag achterblijven bij het door het EHRM gewaarborgde beschermingsniveau. Zie ook Lenaerts, K./de Smijter, E., „The Charter and the Role of the European Courts”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2001, blz. 90, 99, die lijken aan te nemen dat het Hof verplicht is de relevante rechtspraak van het EHRM in aanmerking te nemen en toe te passen.

68 — Zie recentelijk arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke (C-92/09 en C-93/09, Jurispr. blz. I-11063, punten 43 e.v.). Zie ook arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, Jurispr. blz. I-921, punt 44), waarin het Hof als obiter dictum onderstreepte dat de in dat arrest vastgestelde uitlegging van de relevante bepalingen van richtlijn 2004/83 volledig verenigbaar is met het EVRM, daaronder begrepen de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 3 EVRM. In zijn arrest van 5 oktober 2010, McB. (C-400/10 PPU, Jurispr. blz. I-8965, punt 53) stelde het Hof met betrekking tot artikel 7 van het Handvest uitdrukkelijk vast dat aan dat artikel dezelfde inhoud en reikwijdte moet worden toegekend als aan artikel 8, lid 1, EVRM, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het EHRM.

149. De zesde prejudiciële vraag heeft betrekking op de verenigbaarheid met artikel 47 van het Handvest van een nationale bepaling die inhoudt dat de rechter bij zijn toezicht op de toepassing van verordening nr. 343/2003 dient uit te gaan van het onweerlegbare vermoeden dat de voor de behandeling van het asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat een veilig land is waarin de asielzoekers niet het risico lopen in strijd met het Verdrag van Genève of het EVRM te worden uitgezet naar een vervolgende staat.

150. Ter beantwoording van deze vraag zal ik om te beginnen aandacht besteden aan de verhouding tussen de rechten van de asielzoekers volgens artikel 47 van het Handvest en het risico van een met het Verdrag van Genève of het EVRM onverenigbare uitzetting naar een vervolgende staat, waaraan asielzoekers bij overdracht aan de primair verantwoordelijke lidstaat blootstaan. Hier van uitgaande zal ik vervolgens de zesde prejudiciële vraag beantwoorden.

1. Artikel 47, eerste alinea, van het Handvest en het risico van schending van het Verdrag van Genève of het EVRM na de overdracht van een asielzoeker volgens verordening nr. 343/2003

151. Volgens artikel 47, eerste alinea, van het Handvest heeft eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

152. De basisvoorwaarde voor de toepasbaarheid van artikel 47 van het Handvest is dus, dat door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden. Tegen deze achtergrond kan een inbreuk op het Verdrag van Genève of het EVRM slechts dan een recht op een doeltreffende

voorziening in rechte in de zin van dat artikel doen ontstaan, wanneer die inbreuk tegelijkertijd als schending van door het recht van de Unie gewaarborgde rechten of vrijheden moet worden gekwalificeerd.

153. Alhoewel een schending van het Verdrag van Genève of het EVRM in het kader van de overdracht van een asielzoeker aan een lidstaat waar de betrokkene een ernstig risico loopt naar een vervolgende staat te worden uitgezet, de iure strikt moet worden onderscheiden van een daarmee eventueel gepaard gaande schending van Unierecht, is in een dergelijk geval over het algemeen de facto sprake van paralleliteit tussen de schending van het Verdrag van Genève of het EVRM en een schending van Unierecht.

154. Bij de beoordeling van de vraag of de overdracht van een asielzoeker aan een lidstaat waar een ernstig risico bestaat dat de betrokkene in strijd met het Verdrag van Genève naar een vervolgende staat wordt uitgezet, volgens het recht van de Unie rechtmatig is, moet worden uitgegaan van artikel 18 van het Handvest, dat bepaalt dat het recht op asiel met inachtneming van het Verdrag van Genève wordt gewaarborgd.⁶⁹ Door die uitdrukkelijke verwijzing naar het Verdrag van

69 — Zie de punten 114 e.v. van deze conclusie.

Genève verleent artikel 18 van het Handvest vluchtelingen die een asielverzoek hebben ingediend, bescherming tegen overdrachten die in strijd zijn met dat verdrag.⁷⁰ Tegen die achtergrond is de overdracht van een vluchteling aan een voor zijn asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat onverenigbaar met het Handvest wanneer hij in die lidstaat een ernstig risico loopt in strijd met het Verdrag van Genève direct of indirect naar een vervolgend land te worden uitgezet.

overdracht van asielzoekers tussen lidstaten recent verduidelijkt in zijn uitspraak M.S.S. v. België en Griekenland. Het benadrukte dat de overdracht van een asielzoeker aan een intermediaire staat die eveneens partij is bij het Verdrag van Genève, geen afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van de overdragende staat, die overeenkomstig artikel 3 EVRM verplicht is af te zien van uitzetting wanneer er gegronde aanwijzingen zijn dat de betrokkene in geval van overdracht aan de intermediaire staat daar daadwerkelijk het risico loopt in strijd met artikel 3 EVRM naar een andere staat te worden uitgezet.⁷²

155. Of de overdracht van een asielzoeker in voornoemd geval verenigbaar is met het Unierecht, moet worden beoordeeld in het licht van het beginsel van artikel 52, lid 3, van het Handvest, dat de bescherming die wordt verleend door de in het Handvest gewaarborgde rechten niet minder ruim mag zijn dan die uit hoofde van het EVRM.⁷¹

156. In dit verband heeft het EHRM de waarborgen van het EVRM betreffende de

157. In het licht van het bepaalde in artikel 52, lid 3, van het Handvest is in het geval dat de overdracht van een asielzoeker aan de overeenkomstig verordening nr. 343/2003 primair verantwoordelijke lidstaat vanwege het gevaar van een indirect refoulement in strijd is met artikel 3 EVRM, over het algemeen ook sprake van een schending van het Handvest. In dit verband moet in het bijzonder worden gedacht aan een schending van de in de artikelen 1, 4 en 19, lid 2, van het Handvest gegarandeerde grondrechten van de asielzoekers.⁷³

70 — Aangaande de verwijzing naar het Verdrag van Genève in artikel 18 van het Handvest, zie Bernsdorff, N., in *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (uitg.: Meyer, J.), 3de editie, Baden-Baden 2011, artikel 18, punt 10; Wollenschläger, M., in *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (uitg.: Heselhaus/Nowak), München 2006, § 16, punt 32; Jochum, G., in *Europäische Grundrechtecharta* (uitg.: Tettinger, P./Stern, K.), München 2006, artikel 18, punt 6.

71 — Zie de punten 143 e.v. van deze conclusie.

72 — Arrest M.S.S. v. België en Griekenland (aangehaald in voetnoot 3, punt 342).

73 — Aangaande de vraag of de artikelen 1, 4 en 19, lid 2, van het Handvest in het geval van een met die bepalingen onverenigbare overdracht van een asielzoeker aan een lidstaat zelfstandig naast elkaar toepasselijk kunnen zijn, zie de voetnoten 44 en 46 van deze conclusie.

158. Samenvattend stel ik derhalve vast dat de overdracht van een asielzoeker aan de overeenkomstig verordening nr. 343/2003 primair verantwoordelijke lidstaat over het algemeen onverenigbaar is met het Unierecht wanneer de asielzoeker in die lidstaat een ernstig risico loopt in strijd met het Verdrag van Genève of het EVRM te worden uitgezet naar een vervolgende staat. Voor zover de overdracht van de asielzoeker in strijd is met het Unierecht, is artikel 47 van het Handvest van toepassing.

2. Onverenigbaarheid met artikel 47 van het Handvest van een door de rechter te hanteren onweerlegbaar vermoeden dat de asielzoeker in de primair verantwoordelijke lidstaat niet het risico loopt in strijd met het Verdrag van Genève respectievelijk het EVRM te worden uitgezet naar een andere staat

159. Volgens artikel 47, eerste alinea, van het Handvest heeft eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Aangezien die voorziening in rechte tot doel heeft vast te stellen of deze rechten of vrijheden daadwerkelijk zijn geschonden, ontstaat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte reeds

vanaf het tijdstip waarop die schending op aannemelijke wijze wordt gesteld.⁷⁴

160. In welke concrete procedurerechtelijke vorm de doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest wordt gegoten, wordt grotendeels overgelaten aan de lidstaten. De discretionaire bevoegdheid van de lidstaten vindt haar grens in de eis dat de doeltreffendheid van de voorziening in rechte altijd moet zijn gewaarborgd. In dit verband moet eveneens in aanmerking worden genomen dat overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest iedere beperking op de uitoefening van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij de wet moet worden gesteld⁷⁵ en de wezenlijke inhoud van dat recht moet eerbiedigen, waarbij het evenredigheidsbeginsel in acht moet worden genomen.

161. Tot de minimuminhoud van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte behoort dat het aan de rechthebbende toe te

74 — Zie Jarass, D., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 44), artikel 47, punt 11; Alber, S., in *Europäische Grundrechtecharta* (uitg.: Tettinger, P./Stern, K.), München 2006, artikel 47, punt 25; Nowak, C., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 19), § 51, punt 32. Zie in die zin ook de vaste rechtspraak van het EHRM inzake artikel 13 EVRM, dat het daarin gegarandeerde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel reeds moet worden toegekend wanneer op aannemelijke wijze wordt gesteld dat dat verdrag is geschonden (zogenoemde „arguable complaint”). Zie bijvoorbeeld de uitspraak M.S.S. v. België en Griekenland (aangehaald in voetnoot 3, punt 288) en de uitspraak van 26 oktober 2000, Kudła v. Polen (zaak nr. 30210/96, punt 157).

75 — Op grond van dit wettelijke voorbehoud betreffende beperkingen van de grondrechten dienen beperkingen van de in het Handvest gegarandeerde rechten ofwel door de wetgever van de Unie, ofwel door de nationale wetgever te worden vastgesteld. Wanneer de beperking van de grondrechten op het niveau van de nationale wetgeving plaatsvindt, dient dit wettelijke voorbehoud echter ruim te worden uitgelegd, zodat het — al naargelang van de uiteenlopende wettelijke tradities van de lidstaten — ook gewoonterecht of rechtersrecht bestrijkt; zie: Jarass, D., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 44), artikel 52, punt 28; Borowsky, D., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 44), artikel 52, punt 20.

kennen rechtsmiddel aan het doeltreffendheidsbeginsel voldoet.⁷⁶ Dat beginsel behelst dat de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag worden gemaakt.⁷⁷

162. Uit deze overwegingen betreffende de strekking en de minimuminhoud van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest volgt mijns inziens rechtstreeks dat een nationale bepaling die inhoudt dat de rechter bij zijn toezicht op de overdracht van een asielzoeker aan de overeenkomstig verordening nr. 343/2003 primair verantwoordelijke lidstaat dient uit te gaan van het onweerlegbare vermoeden dat die lidstaat asielzoekers niet in strijd met het Verdrag van Genève of het EVRM zal uitzetten naar een ander land, onverenigbaar is met artikel 47 van het Handvest.

163. Doorslaggevend is in dit verband dat een dergelijk vermoeden de rechterlijke toetsing

van het risico van een met het Handvest onverenigbaar ketting-refoulement naar een vervolgende staat uiterst moeilijk of de facto onmogelijk wordt gemaakt. Het is namelijk logisch moeilijk te begrijpen indien een nationale rechter het risico van ketting-refoulement naar een vervolgende staat vanuit het perspectief van het EVRM en het Verdrag van Genève zou ontkennen, maar de inhoudelijk identieke dreiging vanuit de invalshoek van het Handvest zou bevestigen. Om deze reden is het in casu relevante onweerlegbare vermoeden dat de primair verantwoordelijke lidstaat de asielzoeker niet in strijd met het EVRM en het Verdrag van Genève zal uitzetten naar een vervolgende staat, onverenigbaar met artikel 47 van het Handvest.

76 — Aangaande de rol van het doeltreffendheidsbeginsel bij de toepassing van artikel 47 van het Handvest, zie Alber, S., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 74), artikel 47, punt 34; Jarass, D., „Bedeutung der EU-Rechtsschutzgewährleistung für nationale und EU-Gerichte”, *N/W* 2011, blz. 1393, 1395. Zie ook de vaste rechtspraak van het EHRM betreffende artikel 13 EVRM, dat het daarin gegarandeerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte aldus moet worden geïnterpreteerd dat die voorziening de rechthebbende zowel de facto als de iure ter beschikking moet staan, waarbij de bevoegde nationale instanties niet alleen de gestelde schending van het EVRM inhoudelijk moeten toetsen maar ook voor een adequate oplossing moeten kunnen zorgen; zie bijvoorbeeld de uitspraak *M.S.S. v. België en Griekenland* (aangehaald in voetnoot 3, punten 290 e.v.).

77 — Zie de in voetnoot 60 aangehaalde rechtspraak.

164. Op de zesde prejudiciële vraag dient derhalve te worden geantwoord dat een nationale bepaling die de rechter bij de beoordeling van de vraag of een asielzoeker overeenkomstig verordening nr. 343/2003 rechtmatig aan een andere lidstaat kan worden overgedragen, verplicht uit te gaan van het onweerlegbare vermoeden dat de voor de behandeling van het asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat een veilig land is waarin de asielzoekers niet het risico lopen in strijd met het Verdrag van Genève of het EVRM te worden uitgezet naar een vervolgende staat, onverenigbaar is met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

E — *De zevende prejudiciële vraag*

luiden.⁷⁸ Tot die vaststelling kom ik op grond van een analyse van de tekst van protocol nr. 30, met name de considerans ervan.

165. Met zijn zevende prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof om verduidelijking van de inhoud en de reikwijdte van het Protocol (nr. 30) betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht. Hierbij gaat het in wezen om de vraag of de voor de onderhavige procedure relevante bepalingen van het Handvest bij inaanmerkingneming van dat protocol in de rechtsorde van het Verenigd Koninkrijk juridisch onverminderd van toepassing zijn.

168. Volgens artikel 1, lid 1, van protocol nr. 30 verleent het Handvest het Hof van Justitie van de Europese Unie noch enig hof of enige rechtbank van Polen of het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid te bepalen dat de wetten, regelgeving of administratieve bepalingen, praktijken of maatregelen van Polen of het Verenigd Koninkrijk in strijd zijn met de grondrechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest zijn herbevestigd.

166. De verwijzende rechter wenst dus te vernemen of, en zo ja, in welke omvang, het protocol nr. 30 als „opt-out” van het Verenigd Koninkrijk en Polen op het Handvest moet worden beschouwd.

169. Gezien de tekst volgt uit artikel 1, lid 1, van protocol nr. 30 dus dat het Handvest noch tot een verschuiving van bevoegdheden ten laste van het Verenigd Koninkrijk of Polen, noch tot een uitbreiding van het toepassingsgebied van het Unierecht die verder gaat dan de in de Verdragen vastgelegde bevoegdheden van de Unie mag leiden. Hierdoor bevestigt artikel 1, lid 1, van protocol nr. 30 echter alleen maar de normatieve inhoud van artikel 51 van het Handvest, dat juist beoogt een dergelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie respectievelijk

167. Het antwoord op deze vraag moet mijns inziens zonder meer ontkennend

⁷⁸ — In die zin ook: House of Lords — European Union Committee, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report (10th Report of Session 2007-08)*, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/62/62.pdf>, punten 5.87 en 5.103. Zo ook Pernice, L., *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, in Griller, S./Ziller, J. (uitg.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wenen 2008, blz. 235, 245.

het toepassingsgebied van het Unierecht uit te sluiten.⁷⁹ Dit betekent dat de gelding van het Handvest voor het Verenigd Koninkrijk en Polen in beginsel door artikel 1, lid 1, van protocol nr. 30 niet wordt aangetast.⁸⁰

170. Deze analyse wordt bevestigd door de overwegingen van de considerans van het protocol, waarin de principiële gelding van het Handvest in de Poolse en in de Engelse rechtsorde herhaaldelijk wordt bekrachtigd.⁸¹ Zo wordt in de derde overweging van de considerans benadrukt dat het Handvest overeenkomstig artikel 6 VEU door de rechtbanken van Polen en het Verenigd Koninkrijk wordt *toegepast* en *uitgelegd* in strikte overeenstemming met de in dat artikel bedoelde toelichtingen. In de achtste en de negende overweging van de considerans wordt verwezen naar de wens van Polen en het Verenigd Koninkrijk, dat meer duidelijkheid wordt gebracht in *bepaalde aspecten van de toepassing van het Handvest* evenals in *de toepassing van het Handvest* met betrekking tot de wetten en bestuursrechtelijke handelingen van Polen en het Verenigd Koninkrijk.

171. Terwijl artikel 1, lid 1, van protocol nr. 30 geen vraagtekens plaatst bij de

toepasselijkheid van het Handvest, maar uitsluitend als uitdrukkelijke bekrachtiging van de normatieve inhoud van artikel 51 van het Handvest moet worden beschouwd, lijkt artikel 1, lid 2, van protocol nr. 30 ertoe te strekken de gelding van afzonderlijke bepalingen van het Handvest in de rechtsordes van het Verenigd Koninkrijk en Polen te preciseren. Volgens artikel 1, lid 2, van protocol nr. 30 voorziet titel IV van het Handvest namelijk niet in in rechte inroepbare rechten die op Polen of het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn, behalve voor zover hun wetgeving in dergelijke rechten voorziet.

172. Artikel 1, lid 2, van protocol nr. 30 heeft betrekking op de in titel IV van het Handvest (artikelen 27 tot en met 38) opgenomen sociale grondrechten en beginselen. Die titel, met het kopje „Solidariteit”, heeft bij de vaststelling van het Handvest voor de meeste controverses gezorgd. Omstreden was niet alleen de fundamentele vraag of sociale rechten en beginselen eigenlijk wel in het Handvest thuishoorden, maar ook hoeveel sociale rechten moesten worden opgenomen, hoe zij dienden te worden omschreven, welke bindende werking zij moesten hebben, en of zij als grondrechten of veeleer als beginselen moesten worden aangemerkt.⁸²

79 — Zie de punten 71 e.v. van deze conclusie. In die zin ook Craig, P., *The Lisbon Treaty*, Oxford 2010, blz. 239; Pernice, L., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 78), blz. 246 e.v.

80 — Zo ook House of Lords — European Union Committee, *ibid.* (aangehaald in voetnoot 78), punt 5.103, sub a; Dougan, M., „The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts”, *CMLR* 2008, blz. 617, 669. Zie ook Craig, P., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 79), blz. 239, die in dit verband terecht benadrukt dat artikel 1, lid 2, van protocol nr. 30 zinloos zou zijn indien artikel 1, lid 1, ervan een algemene opt-out zou bevatten.

81 — Zie House of Lords — European Union Committee, *ibid.* (aangehaald in voetnoot 78), punt 5.102.

82 — Zie in dat verband Riedel, E., in *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (uitg.: Meyer, J.), 3de editie, Baden-Baden 2011, voor titel IV, punten 7 e.v.

173. Met de vaststelling dat titel IV van het Handvest niet voorziet in in rechte inroepbare rechten die op Polen of het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn, bevestigt artikel 1, lid 2, van protocol nr. 30 om te beginnen het in artikel 51, lid 1, van het Handvest tot uitdrukking gebrachte beginsel dat het Handvest niet voorziet in inroepbare rechten tussen particulieren. Daarnaast sluit artikel 1, lid 2, van protocol nr. 30 echter kennelijk ook uit dat uit de artikelen 27 tot en met 38 van het Handvest nieuwe rechten en bevoegdheden van de Unie worden afgeleid, waarop de rechthebbenden ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk of Polen een beroep zouden kunnen doen.⁸³

174. Aangezien de in casu relevante grondrechten niet tot de in titel IV van het Handvest vermelde sociale grondrechten en beginselen horen, behoeft thans echter ook niet nader te worden ingegaan op het vraagstuk van het juiste toepassingsgebied en de inhoud van artikel 1, lid 2, van protocol nr. 30. Er kan worden volstaan met een verwijzing naar de tiende overweging van de considerans van protocol nr. 30, dat verwijzingen in dit protocol naar de werking van specifieke bepalingen van het Handvest de werking van andere bepalingen van het Handvest strikt onverlet laten.

83 — Zie in die context House of Lords — European Union Committee, *ibid.* (aangehaald in voetnoot 78), punt 5.103, sub b, dat van mening is dat artikel 1, lid 2, van het protocol uitsluit dat het Hof in het kader van de uitlegging van afzonderlijke „rechten” van titel IV tot de conclusie zou kunnen komen dat uit die „rechten” voor de rechter inroepbare rechten tegen het Verenigd Koninkrijk zouden kunnen worden afgeleid.

175. Artikel 2 van protocol nr. 30 bepaalt ten slotte dat voor zover een bepaling van het Handvest verwijst naar de nationale wetgevingen en praktijken, zij in Polen en het Verenigd Koninkrijk alleen van toepassing is voor zover de daarin vervatte rechten of beginselen erkend zijn in het recht of de praktijken van Polen en het Verenigd Koninkrijk.

176. In het licht van de reeds genoemde overwegingen van de considerans kan ook uit artikel 2 van protocol nr. 30 geen algemene opt-out van het Verenigd Koninkrijk en de Republiek Polen op het Handvest volgen. Bovendien heeft artikel 2 van protocol nr. 30 uitsluitend betrekking op de bepalingen van het Handvest die naar nationale wetgevingen en praktijken verwijzen.⁸⁴ Dit is bij de in casu relevante bepalingen van het Handvest niet het geval.

177. Tegen deze achtergrond moet op de zevende prejudiciële vraag worden geantwoord dat uit de uitlegging van protocol nr. 30 niets is gebleken wat erop zou duiden dat de voor de onderhavige zaak relevante bepalingen van het Handvest niet van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk.

84 — Zie ook Dougan, M., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 80), blz. 670; House of Lords — European Union Committee, *ibid.* (aangehaald in voetnoot 78), punt 5.103, sub c; Pernice, L., *ibid.* (aangehaald in voetnoot 78), blz. 248 e.v.

VII — Conclusie

178. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Court of Appeal of England and Wales als volgt te beantwoorden:

- „1) De beslissing van een lidstaat krachtens artikel 3, lid 2, van verordening 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, om al dan niet een asielverzoek te behandelen dat volgens de criteria van hoofdstuk III van die verordening niet onder zijn verantwoordelijkheid valt, is een handeling tot uitvoering van het recht van de Unie in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

- 2) Een lidstaat waar een asielverzoek is ingediend, is verplicht gebruik te maken van zijn bevoegdheid krachtens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 om dat verzoek te behandelen, wanneer overdracht van de asielzoeker aan de volgens artikel 3, lid 1, in combinatie met de bepalingen van hoofdstuk III van verordening nr. 343/2003 primair verantwoordelijke lidstaat de asielzoeker zou blootstellen aan een ernstig risico van schending van zijn in het Handvest verankerde grondrechten. Ernstig dreigende schendingen van afzonderlijke bepalingen van richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, 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, of van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus in de primair verantwoordelijke lidstaat, die niet tevens een schending van de in het Handvest verankerde grondrechten van de over te dragen asielzoekers inhouden, volstaan daarentegen

niet om een verplichting tot uitoefening van het evocatierecht van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 te doen ontstaan.

- 3) De verplichting tot uitlegging van verordening nr. 343/2003 conform de grondrechten verzet zich tegen het hanteren van een onweerlegbaar vermoeden dat de voor de behandeling van een asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat de door het Unierecht verleende grondrechten van de asielzoeker respectievelijk alle minimumnormen van de richtlijnen 2003/9, 2004/83 en 2005/85 eerbiedigt. De lidstaten mogen daarentegen bij de toepassing van verordening nr. 343/2003 uitgaan van een weerlegbaar vermoeden dat de mensenrechten en de grondrechten van een asielzoeker in de voor diens asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat worden nageleefd.
- 4) Volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten moet worden verzekerd dat de door het Handvest gewaarborgde bescherming op de gebieden waarop de bepalingen van het Handvest en die van het EVRM elkaar overlappen, niet minder ruim is dan de bescherming uit hoofde van het EVRM. Aangezien de inhoud en de reikwijdte van de door het EVRM verleende bescherming in de rechtspraak van het EHRM zijn verduidelijkt, is die rechtspraak bij de uitlegging van de overeenkomstige bepalingen van het Handvest door het Hof van bijzondere betekenis en van groot belang.
- 5) Een nationale bepaling die de rechter bij de beoordeling van de vraag of een asielzoeker overeenkomstig verordening nr. 343/2003 rechtmatig aan een andere lidstaat kan worden overgedragen, verplicht uit te gaan van het onweerlegbare vermoeden dat de voor de behandeling van het asielverzoek primair verantwoordelijke lidstaat een veilig land is waarin de asielzoekers niet het risico lopen in strijd met het Verdrag van Genève of het EVRM te worden uitgezet naar

een vervolgende staat, is onverenigbaar met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

- 6) Bij de uitlegging van Protocol (nr. 30) betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk is niet gebleken dat de voor de onderhavige zaak relevante bepalingen van het Handvest niet van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk.”