



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
Y. BOT  
van 7 september 2017<sup>1</sup>

**Zaak C-360/16**

**Bundesrepublik Deutschland**  
**tegen**  
**Aziz Hasan**

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – 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 bij een van de lidstaten wordt ingediend – Werkwijzen en termijnen voor de overdracht van een onderdaan van een derde land aan de lidstaat van het eerste asielverzoek – Aanvangspunt van de termijn voor de overdracht van de asielzoeker”

## I. Inleiding

1. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht om uitlegging van de bepalingen van de artikelen 18, 23, 24, 27 en 29 van verordening (EU) nr. 604/2013<sup>2</sup> teneinde, ten eerste, na te gaan of de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, definitief is, ten tweede, de omvang te bepalen van de rechterlijke toetsing van overdrachtsbesluiten en, ten slotte, de werkwijzen, procedures en termijnen te bepalen die van toepassing zijn wanneer de verzoeker om internationale bescherming, die reeds is overgedragen aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek, illegaal is teruggekeerd naar het grondgebied van de oorspronkelijk verzoekende lidstaat, waar een beroep tegen het overdrachtsbesluit hangend is.

2. De bepalingen van de Dublin III-verordening voorzien niet in een regeling voor de – nochtans vaak voorkomende – situatie van de verzoeker om internationale bescherming die aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek is overgedragen en die naar de oorspronkelijk verzoekende lidstaat terugkeert. De verwijzende rechter plaatst dus vraagtekens bij aspecten die niet uitdrukkelijk door de wetgever van de Europese Unie zijn geregeld.

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Frans.

<sup>2</sup> Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31) (hierna: „Dublin III-verordening”).

3. Hoewel de antwoorden op de aldus door de verwijzende rechter gestelde vragen niet rechtstreeks uit de lezing van de Dublin III-verordening voortvloeien, kunnen zij evenwel uit de algemene opzet van die tekst en uit de desbetreffende rechtspraak van het Hof worden afgeleid. Daarbij moeten echter de verschillende doelstellingen die de Uniewetgever in het kader van het krachtens artikel 78 VWEU ingevoerde gemeenschappelijk Europees asielstelsel (hierna: „GEAS”) nastreeft, met elkaar worden verzoend<sup>3</sup>.

4. De onderliggende logica van het GEAS kan leiden tot de vaststelling dat het op Europees niveau ingevoerde stelsel niet is afgestemd op de realiteit. Dit stelsel kan een onevenwicht veroorzaken tussen de lidstaten op het vlak van de overname van verzoekers om internationale bescherming. Voorts kan het tot gevolg hebben dat de betrokken personen verplicht zijn in één enkele lidstaat te verblijven, te weten die welke wordt aangewezen als de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun verzoek om internationale bescherming.

5. Het huidige systeem staat de lidstaten echter niet toe zich aan de krachtens de toepasselijke teksten op hen rustende verantwoordelijkheid om die verzoeken doeltreffend te behandelen, te onttrekken met name door niet te verzekeren dat controles plaatsvinden en dat de verzoekers die onder hun verantwoordelijkheid vallen, op hun grondgebied blijven. Omgekeerd staat dat systeem de verzoekers om internationale bescherming niet toe de lidstaat te kiezen die verantwoordelijk zal zijn voor de behandeling van hun asielverzoek door over te gaan tot secundaire bewegingen en door asielverzoeken in verschillende lidstaten in te dienen.

6. Aan het slot van mijn analyse zal ik het Hof derhalve in overweging geven voor recht te verklaren dat met de overdracht van een verzoeker om internationale bescherming niet definitief is vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

7. Daarnaast zal ik uiteenzetten dat in een situatie als in het hoofdgeding de rechterlijke toetsing van het besluit tot overdracht van een asielzoeker ook moet kunnen zien op omstandigheden die zich na de uitvoering van die maatregel voordoen.

8. Ten slotte zal ik uitleggen waarom ik van mening ben dat, wanneer een asielzoeker illegaal terugkeert naar het grondgebied van de oorspronkelijk verzoekende lidstaat, deze lidstaat aan de hand van een nieuw verzoek tot terugname een nieuwe overdrachtsprocedure moet inleiden, waarvoor nieuwe termijnen gelden, die op basis van de bepalingen van de Dublin III-verordening moeten worden berekend.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

#### 1. *Dublin III-verordening*

9. De overwegingen 4, 5, 19 en 21 van de Dublin III-verordening preciseren:

„(4) [...] [H]et CEAS [moet] op korte termijn een duidelijke en hanteerbare methode [...] bevatten om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.

<sup>3</sup> Te weten, met name de doeltreffendheid van het systeem voor het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, de snelle behandeling van die verzoeken, het voorkomen van forum shopping, secundaire bewegingen en misbruiken als het indienen van meervoudige asielverzoeken, maar ook het waarborgen van de rechten van de verzoekers en het bewerkstelligen van een evenwicht tussen verantwoordelijkheid en solidariteit van de lidstaten om te voorkomen dat er „refugees in orbit” ontstaan [zie in die zin met name de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, punt 37), waarin wordt verwezen naar het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 78 en 79)].

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

[...]

- (19) Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen, overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>[4]</sup>, juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd.

[...]

- (21) Tekortkomingen in, of het instorten van, asielstelsels, vaak verergerd door bijzondere druk, kunnen de soepele werking van het bij deze verordening ingevoerde stelsel in gevaar brengen, waardoor schending dreigt van de rechten van verzoekers, zoals die zijn verankerd in het Unieacquis inzake asiel en in het [Handvest], en van andere internationale mensenrechten en vluchtelingenrechten.”

10. Artikel 2 van die verordening omschrijft de hiernavolgende begrippen:

„[...]

- c) ‚verzoeker‘: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;
- d) ‚behandeling van een verzoek om internationale bescherming‘: alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2013/32/EU<sup>[5]</sup> en richtlijn 2011/95/EU<sup>[6]</sup>, met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens de bepalingen van deze verordening [...]”.

11. Artikel 3 van de Dublin III-verordening bepaalt:

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

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

4 Hierna: „Handvest”.

5 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

6 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

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

Indien de overdracht uit hoofde van dit lid niet kan geschieden aan een op grond van de criteria van hoofdstuk III aangewezen lidstaat of aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend, wordt de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de verantwoordelijke lidstaat.

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

12. Artikel 7 van die verordening luidt:

„[...]

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

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

13. In artikel 18 van de Dublin III-verordening, met als opschrift „Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat”, is bepaald:

„1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht:

[...]

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

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

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

2. In alle in lid 1, onder a) en b), bedoelde omstandigheden behandelt de verantwoordelijke lidstaat het verzoek om internationale bescherming of rondt hij de behandeling van het verzoek af.

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

In de in lid 1, onder d), bedoelde gevallen, zorgt de verantwoordelijke lidstaat ervoor dat de betrokkene, indien het verzoek alleen in eerste aanleg is afgewezen, een beroep kan doen of heeft kunnen doen op een daadwerkelijk rechtsmiddel overeenkomstig artikel [46] van richtlijn 2013/32 [...].”

14. Artikel 19, lid 3, tweede alinea, van de Dublin III-verordening bepaalt:

„Een verzoek dat na een daadwerkelijke verwijdering wordt ingediend, wordt beschouwd als een nieuw verzoek dat leidt tot een nieuwe procedure waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald.”

15. Artikel 20 van deze verordening, met als opschrift „Begin van de procedure”, bepaalt:

„1. De procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, vangt aan zodra het verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.

[...]

4. Wanneer een verzoek om internationale bescherming bij de bevoegde autoriteiten van een lidstaat wordt ingediend door een verzoeker die zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt, is het de taak van de lidstaat op het grondgebied waarvan de verzoeker zich bevindt, om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. De lidstaat waar de verzoeker zich bevindt, wordt onverwijld van het verzoek in kennis gesteld door de lidstaat waarbij het is ingediend, en wordt vervolgens voor de toepassing van deze verordening beschouwd als de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend.

[...]

5. De lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, is verplicht om, op de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden en met het oog op afronding van de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, over te gaan tot terugname van de verzoeker die zich zonder verblijfstitel in een andere lidstaat ophoudt of daar opnieuw een verzoek heeft ingediend na zijn eerste, in een andere lidstaat ingediende verzoek te hebben ingetrokken tijdens de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is.

[...]”

16. Artikel 22, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening luidt als volgt:

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

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

17. Artikel 23 van die verordening, met als opschrift „Indiening van een terugnameverzoek wanneer er in de verzoekende lidstaat een nieuw verzoek is ingediend”, bepaalt:

„1. Wanneer een lidstaat waar een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, van oordeel is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is overeenkomstig artikel 20, lid 5, en artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), kan hij die andere lidstaat verzoeken de betrokken persoon terug te nemen.

2. Een verzoek tot terugname wordt zo snel mogelijk ingediend en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van de Eurodac-treffer op grond van artikel 9, lid 5, van verordening (EU) nr. 603/2013<sup>[7]</sup>.

[...]

3. Indien het verzoek tot terugname niet binnen de in lid 2 vermelde termijnen wordt ingediend, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij de lidstaat waar het nieuwe verzoek is ingediend.

[...]”

18. Artikel 24 van de Dublin III-verordening, met als opschrift „Indiening van een terugnameverzoek wanneer er in de verzoekende lidstaat geen nieuw verzoek is ingediend”, luidt als volgt:

„1. Wanneer een lidstaat op het grondgebied waarvan een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), zich zonder verblijfstitel ophoudt en waar er geen nieuw verzoek om internationale bescherming is ingediend, van oordeel is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is overeenkomstig artikel 20, lid 5, en artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), kan hij die andere lidstaat verzoeken de betrokken persoon terug te nemen.

2. Wanneer, in afwijking van artikel 6, lid 2, van 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<sup>[8]</sup>, een lidstaat op het grondgebied waarvan een persoon zich zonder verblijfstitel ophoudt, besluit het Eurodac-systeem te raadplegen overeenkomstig artikel 17 van verordening [...] nr. 603/2013, wordt het verzoek tot terugname van een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder b) of c), van deze verordening, of van een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder d), wiens verzoek om internationale bescherming niet bij definitieve beslissing is afgewezen, zo snel mogelijk ingediend, en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van de Eurodac-treffer op grond van artikel 17, lid 5, van verordening [...] nr. 603/2013.

Indien het terugnameverzoek is gebaseerd op ander bewijs dan de gegevens uit het Eurodac-systeem, wordt het aan de aangezochte lidstaat gezonden binnen drie maanden nadat de verzoekende lidstaat vaststelt dat wellicht een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de betrokken persoon.

7 Verordening van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van [de Dublin III-verordening] tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB 2013, L 180, blz. 1).

8 PB 2008, L 348, blz. 98.

3. Indien het verzoek tot terugname niet binnen de in lid 2 bepaalde termijnen wordt ingediend, biedt de lidstaat op het grondgebied waarvan de betrokkene zich zonder verblijfstitel ophoudt, de betrokkene de gelegenheid een nieuw verzoek in te dienen.

4. Wanneer een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder d), van deze verordening wiens verzoek om internationale bescherming in een lidstaat bij definitieve beslissing is afgewezen, zich bevindt op het grondgebied van een andere lidstaat, kan die andere lidstaat hetzij de eerstgenoemde lidstaat verzoeken de betrokkene terug te nemen, hetzij gebruikmaken van een terugkeerprocedure overeenkomstig richtlijn 2008/115 [...].

Wanneer die andere lidstaat besluit de eerstgenoemde lidstaat te verzoeken de betrokkene terug te nemen, zijn de regels van richtlijn 2008/115 [...] niet van toepassing.

[...]”

19. Artikel 25 van die verordening, met als opschrift „Beantwoording van een terugnameverzoek”, bepaalt:

„1. De aangezochte lidstaat verifieert de gegevens en neemt een besluit over het terugnameverzoek, en wel zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk één maand na ontvangst van het verzoek. Wanneer het verzoek is gebaseerd op uit het Eurodac-systeem verkregen gegevens, wordt die termijn teruggebracht tot twee weken.

2. Het zonder reactie laten verstrijken van de in lid 1 genoemde termijn van één maand of twee weken, staat gelijk met aanvaarding van het verzoek en houdt de verplichting in om de betrokken persoon terug te nemen en te zorgen voor passende regelingen voor de aankomst.”

20. Artikel 27 van de verordening, met als opschrift „Rechtsmiddelen”, luidt:

„1. De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), heeft het recht tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.

[...]

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

- a) het beroep of het bezwaar de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven, of
- b) de overdracht automatisch wordt opgeschort en dat dergelijke opschorting verstrijkt na een bepaalde redelijke termijn, binnen welke een rechterlijke instantie na nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het verzoek een beslissing heeft genomen of een beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, of
- c) de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. De lidstaten zorgen ervoor dat er een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek wordt gegeven. Beslissingen over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit worden gegeven binnen een redelijke termijn die evenwel een nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het opschortingsverzoek mogelijk maakt. Een beslissing om de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet op te schorten wordt gemotiveerd.

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

[...]”

21. In artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening is bepaald:

„Wanneer een persoon op grond van dit artikel in bewaring wordt gehouden, wordt de overdracht van de betrokkene van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zo spoedig uitgevoerd als praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen zes weken vanaf de impliciete of expliciete aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek door een andere lidstaat, dan wel vanaf het tijdstip waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 27, lid 3.”

22. Artikel 29 van die verordening, met als opschrift „Werkwijzen en termijnen”, bepaalt:

„1. De verzoeker of andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft.

[...]

2. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.

3. Indien een persoon ten onrechte is overgedragen of indien een overdrachtsbesluit in beroep of na bezwaar wordt vernietigd nadat de overdracht heeft plaatsgevonden, neemt de lidstaat die de overdracht heeft verricht, de betrokkene onmiddellijk terug.

[...]”

## 2. Richtlijn 2013/32

23. De overwegingen 13, 18, 25 en 36 van richtlijn 2013/32 preciseren:

„(13) Onderlinge afstemming van de regels betreffende de procedures voor het verlenen of het intrekken van internationale bescherming zou moeten helpen om de secundaire stromen van personen die om internationale bescherming verzoeken tussen de lidstaten te beperken, indien deze stromen worden veroorzaakt door verschillen in de wetgeving, en om gelijkwaardige voorwaarden tot stand te brengen voor de toepassing van richtlijn 2011/95 [...] in de lidstaten.

[...]



(18) Het is in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

[...]

(25) Teneinde ervoor te zorgen dat personen die bescherming behoeven als vluchteling in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève<sup>9</sup>] of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, correct als zodanig worden erkend, moet elke verzoeker, daadwerkelijk toegang hebben tot de procedures, in de gelegenheid worden gesteld met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren om de voor zijn zaak relevante feiten uiteen te zetten, en over voldoende procedurele waarborgen beschikken om zijn rechten in alle fasen van de procedure te doen gelden. Voorts moet de procedure voor het onderzoeken van een verzoek om internationale bescherming de verzoeker normaliter ten minste het volgende geven: het recht om te blijven in afwachting van een beslissing van de beslissingsautoriteit [...].

[...]

(36) Indien een verzoeker een volgend verzoek doet zonder nieuwe bewijzen of argumenten voor te leggen, zou het onevenredig zijn de lidstaten te verplichten een nieuwe volledige onderzoeksprocedure te volgen. In die gevallen moeten de lidstaten een verzoek als niet-ontvankelijk kunnen afwijzen op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde.”

24. Artikel 9, lid 1, van deze richtlijn, met als opschrift „Het recht om gedurende de behandeling van het verzoek in de lidstaat te blijven”, bepaalt:

„Verzoekers mogen in de lidstaat blijven, louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. Dat recht om te blijven houdt niet in dat de betrokkene recht heeft op een verblijfsvergunning.”

25. Artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Behandelingsprocedure”, bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond.

Wanneer een verzoek onder de procedure van [de Dublin III-verordening] valt, vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig die verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer:

[...]

c) wanneer de vertraging duidelijk toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13 op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

[...]”

<sup>9</sup> Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951.

26. Artikel 33 van deze richtlijn, met als opschrift „Niet-ontvankelijke verzoeken”, bepaalt:

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

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

[...]

d) het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig richtlijn 2011/95 [...];”

27. Artikel 40 van deze richtlijn, met als opschrift „Volgende verzoeken”, luidt:

„1. Indien een persoon die in een lidstaat internationale bescherming heeft aangevraagd, aldaar verdere verklaringen heeft afgelegd of een volgend verzoek heeft ingediend, onderzoekt deze lidstaat deze verdere verklaringen of de elementen van het volgende verzoek in het kader van de behandeling van het vorige verzoek of in het kader van de toetsing van de beslissing waartegen beroep of bezwaar is aangetekend, voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die aan de nadere verklaringen of het volgende verzoek in dit kader ten grondslag liggen.

2. Om krachtens artikel 33, lid 2, onder d), een beslissing over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming te nemen, wordt een volgend verzoek om internationale bescherming eerst aan een voorafgaand onderzoek onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de verzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens richtlijn 2011/95 [...].

[...]

5. Wanneer een volgend verzoek niet verder wordt behandeld overeenkomstig dit artikel, wordt het overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), niet-ontvankelijk geacht.

[...]”

28. Artikel 46 van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen:

a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:

[...]

iv) om een behandeling niet uit te voeren krachtens artikel 39;

[...]

3. Teneinde aan lid 1 te voldoen, zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95 [...], zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

[...]

5. Onverminderd lid 6 staan de lidstaten de verzoekers toe om op het grondgebied te blijven tot de termijn waarbinnen zij hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen, verstreken is en, wanneer dat recht binnen de termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

6. In het geval van een beslissing om:

[...]

b) een verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen krachtens artikel 33, lid 2, onder a), b) of d);

[...]

is een rechterlijke instantie bevoegd om, op verzoek van de betrokken verzoeker of ambtshalve, uitspraak te doen over de vraag of de verzoeker op het grondgebied van de lidstaat mag blijven, indien deze beslissing resulteert in een beëindiging van het recht van de verzoeker om in de lidstaat te blijven, en het nationale recht in dergelijke gevallen niet voorziet in het recht om in de lidstaat te blijven in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

[...]”

### 3. Uitvoeringsverordening nr. 118/2014

29. Artikel 1, lid 4, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014<sup>10</sup> tot wijziging van verordening (EG) nr. 1560/2003<sup>11</sup>, heeft een nieuw lid in artikel 9 ingevoegd, dat luidt als volgt:

„1 bis. Wanneer een overdracht op verzoek van de overdragende lidstaat is verschoven, moeten de overdragende en de verantwoordelijke staat opnieuw contact met elkaar opnemen teneinde zo snel mogelijk een nieuwe overdracht mogelijk te maken, conform artikel 8 en uiterlijk twee weken vanaf het tijdstip waarop de autoriteiten op de hoogte zijn van het feit dat de omstandigheden die hebben geleid tot de verschuiving of het uitstel hebben opgehouden te bestaan. In een dergelijk geval wordt vóór de overdracht een bijgewerkt standaardformulier voor de doorgifte van gegevens voorafgaand aan een overdracht toegezonden, zoals vastgesteld in bijlage VI.”

10 Verordening van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1560/2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2014, L 39, blz. 1).

11 Verordening van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 222, blz. 3).

30. Artikel 1, lid 5, van uitvoeringsverordening nr. 118/2014 heeft artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 vervangen door de volgende bepaling:

„2. De lidstaat die om een van de in artikel 29, lid 2, van [de Dublin III-verordening] bedoelde redenen niet tot de overdracht kan overgaan binnen de normale termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek tot overname of tot terugname van de betrokken persoon of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit opschortende werking heeft, stelt de verantwoordelijke staat daarvan vóór het verstrijken van deze termijn in kennis. Indien hij dat niet doet, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en de andere uit [de Dublin III-verordening] voortvloeiende verplichtingen overeenkomstig artikel 29, lid 2, van die verordening bij de verzoekende lidstaat.”

### **B. Duits recht**

31. § 27a van het Asylgesetz (asielwet), in de versie van 2 september 2008 zoals gewijzigd<sup>12</sup>, bepaalt:

„Een asiilverzoek is niet-ontvankelijk wanneer, krachtens de rechtsbepalingen van het Unierecht of van een internationale overeenkomst een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de asielpcedure.”

32. § 34a van de asielwet bepaalt:

„(1) Indien de vreemdeling moet worden uitgewezen naar een veilig derde land (§ 26a) of naar een voor de toepassing van de asielpcedure verantwoordelijke staat (§ 27a), gelast de federale dienst de uitwijzing naar de betrokken staat zodra vaststaat dat die uitwijzing kan worden uitgevoerd. [...]

(2) Tegen het uitwijzingsbevel gerichte verzoeken als bedoeld in § 80, lid 5, van de Verwaltungsgerichtsordnung [(wetboek bestuursprocesrecht)<sup>13</sup>] moeten binnen de week na de kennisgeving van dat bevel worden ingediend. Indien het verzoek tijdig wordt ingediend, mag de uitwijzing niet plaatsvinden voordat de rechter een beslissing heeft gegeven. [...]

33. § 77, lid 1, van die wet luidt:

„In de krachtens de onderhavige wet behandelde zaken, gaat de rechter uit van de bestaande feitelijke en juridische situatie op het tijdstip van de laatste terechtzitting; indien het besluit niet door een terechtzitting wordt voorafgegaan, is het tijdstip waarop het besluit is vastgesteld, bepalend. [...]

34. Artikel 2, leden 1 en 2, van de overeenkomst tussen de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van de Italiaanse Republiek van 29 maart 1991 betreffende de overname van onregelmatig binnengekomen of verblijvende personen, in de op 9 juli 1993 gepubliceerde versie, bepaalt:

„1) De overeenkomstsluitende partij, via wier buitengrens een persoon op aantoonbare of aannemelijke wijze is binnengekomen die niet voldoet aan de op het grondgebied van de verzoekende overeenkomstsluitende partij geldende voorwaarden voor binnenkomst of verblijf, neemt op verzoek van deze overeenkomstsluitende partij die persoon zonder formaliteiten over.

<sup>12</sup> BGBl. 2008 I, blz. 1798.

<sup>13</sup> BGBl. 1960 I, blz. 686.

2) In de zin van dit artikel wordt onder buitengrens verstaan de eerst overschreden grens die geen binnengrens is van de overeenkomstsluitende partijen van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985 [ , tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen (Luxemburg) op 14 juni 1985 en in werking getreden op 26 maart 1995<sup>14</sup>.]”

### III. Feiten en prejudiciële vragen

35. Na in Frankfurt am Main (Duitsland) te zijn aangehouden, heeft Aziz Hasan op 29 oktober 2014 een asielverzoek ingediend in Duitsland. Uit een treffer in het Eurodac-systeem bleek dat Hasan op 4 september 2014 in Italië reeds om internationale bescherming had verzocht.

36. Derhalve hebben de Duitse autoriteiten op 11 november 2014 de Italiaanse autoriteiten verzocht Hasan terug te nemen op grond van de bepalingen van de Dublin III-verordening. De Italiaanse autoriteiten hebben niet op dat terugnameverzoek geantwoord.

37. Op 30 januari 2015 hebben de Duitse autoriteiten Hasans asielverzoek niet-ontvankelijk verklaard op grond dat Italië verantwoordelijk was voor de behandeling van dat verzoek, en gelast dat Hasan aan Italië wordt overgedragen.

38. Hasan is bij het Verwaltungsgericht Trier (bestuursrechter Trier, Duitsland) tegen dat besluit opgekomen met een gelijktijdig verzoek om aan dit beroep schorsende werking te verlenen. Het verzoek om schorsende werking is op 12 maart 2015 afgewezen. Vervolgens is het beroep op 30 juni 2015 verworpen.

39. Op 3 augustus 2015 hebben de Duitse autoriteiten Hasan aan Italië overgedragen. De betrokkene is echter nog diezelfde maand augustus illegaal naar Duitsland teruggekeerd.

40. Hasan heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van het Verwaltungsgericht Trier bij het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (hoogste bestuursrechter Rijnland-Palts, Duitsland) die dat beroep op 3 november 2015 heeft toegewezen op grond met name dat Hasan aan Italië was overgedragen na het verstrijken van de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalde termijn van zes maanden, en dat bijgevolg Duitsland verantwoordelijk was geworden voor de behandeling van het door betrokkene ingediende asielverzoek.

41. De Bondsrepubliek Duitsland heeft daarop bij de verwijzende rechter beroep in Revision tegen die beslissing ingesteld. Het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) is van oordeel dat de analyse van de beroepsrechter onjuist is omdat volgens een juiste berekening van de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalde termijn Hasan aan Italië is overgedragen voordat de in dat artikel bepaalde termijn verstreek.

42. Volgens de verwijzende rechter kan echter niet definitief vaststaan dat Italië oorspronkelijk verantwoordelijk was om Hasans asielverzoek te behandelen, aangezien niet is uitgesloten dat die verantwoordelijkheid op grond van artikel 3, lid 2, van die verordening van de hand moet worden gewezen omdat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers om internationale bescherming mogelijk systeemfouten bevatten.

<sup>14</sup> PB 2000, L 239, blz. 13.

43. In dat verband rijst bij het Bundesverwaltungsgericht de vraag of, na de illegale terugkeer van Hasan naar het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland, de verantwoordelijkheid voor het behandelen van zijn asielverzoek reeds op de datum van de uitspraak in hoger beroep bij Duitsland was komen te liggen. De verwijzende rechter vraagt zich voorts af of op dat tijdstip nog een procedure tot terugname kon worden ingeleid.

44. Ter beantwoording van die punten wenst de verwijzende rechter te vernemen welke de gevolgen zijn van Hasans eerste overdracht, welke datum in het kader van de behandeling van zijn beroep in aanmerking moet worden genomen voor de beoordeling van de relevante feiten en of een nieuwe overdracht van betrokkene aan Italië kan worden overwogen.

45. In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Wanneer een onderdaan van een derde land na indiening van een tweede asielverzoek in een andere lidstaat (hier: Duitsland) wegens de afwijzing door de rechter van zijn verzoek tot opschorting van het besluit tot overdracht in het kader van de Dublin III-verordening werd overgedragen aan de lidstaat waar het eerste asielverzoek is ingediend (hier: Italië), en hij daarna onmiddellijk illegaal is teruggekeerd naar de tweede lidstaat (hier: Duitsland):

- a) is, volgens de beginselen van de Dublin III-verordening, voor de rechterlijke toetsing van het overdrachtsbesluit de feitelijke situatie op het moment van de overdracht beslissend omdat met de tijdig uitgevoerde overdracht de verantwoordelijkheid definitief is vastgesteld en bijgevolg de verantwoordelijkheidsregels van de Dublin III-verordening niet meer moeten worden toegepast, of moet er wel rekening worden gehouden met latere ontwikkelingen in de voor de verantwoordelijkheid in het algemeen relevante omstandigheden – bijvoorbeeld het verstrijken van termijnen voor terugname of een (nieuwe) overdracht?
- b) zijn, nadat de verantwoordelijkheid op basis van het overdrachtsbesluit is vastgesteld, latere overdrachten aan de oorspronkelijk verantwoordelijke lidstaat mogelijk en blijft deze lidstaat verplicht tot overname van de onderdaan uit een derde land?

2) Indien de verantwoordelijkheid met de overdracht niet definitief is vastgesteld, welke van de hiernavolgende regelingen moet dan in een dergelijk geval, wegens de nog lopende beroepsprocedure tegen het reeds uitgevoerde overdrachtsbesluit, worden toegepast op een persoon in de zin van artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), van de Dublin III-verordening:

- a) artikel 23 van de Dublin III-verordening (naar analogie) met als gevolg dat bij een niet tijdig hernieuwd terugnameverzoek, er een overdracht van de verantwoordelijkheid in het kader van artikel 23, leden 2 en 3, van de Dublin III-verordening kan plaatsvinden, of
- b) artikel 24 van de Dublin III-verordening (naar analogie) of
- c) geen van de onder a) en b) genoemde regelingen?

3) Ingeval op een dergelijk persoon artikel 23 noch artikel 24 van de Dublin III-verordening (naar analogie) toepassing vindt [tweede vraag, onder c)], zijn op basis van het bestreden overdrachtsbesluit latere overdrachten aan de oorspronkelijk verantwoordelijke lidstaat (hier: Italië) mogelijk totdat uitspraak is gedaan op het tegen dat besluit gerichte rechtsmiddel, en blijft deze lidstaat verplicht tot overname van een onderdaan uit een derde land – ongeacht of latere terugnameverzoeken zonder inachtneming van de termijnen van artikel 23, lid 3, of artikel 24, lid 2, van de Dublin III-verordening zijn ingediend en ongeacht de overdrachtstermijnen van artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening?

- 4) Ingeval op een dergelijk persoon artikel 23 van de Dublin III-verordening (naar analogie) toepassing vindt [tweede vraag, onder a)], geldt voor het nieuwe terugnameverzoek (naar analogie) een nieuwe termijn als bedoeld in artikel 23, lid 2, van de Dublin III-verordening? Zo ja, gaat deze nieuwe termijn dan in op het moment waarop de bevoegde autoriteit verneemt dat de betrokkene is teruggekeerd dan wel op een ander moment?
- 5) Ingeval op een dergelijk persoon artikel 24 van de Dublin III-verordening (naar analogie) toepassing vindt [tweede vraag, onder b)],
  - a) geldt voor het nieuwe terugnameverzoek (naar analogie) een nieuwe termijn als bedoeld in artikel 24, lid 2, van de Dublin III-verordening? Zo ja, gaat deze nieuwe termijn dan in op het moment waarop de bevoegde autoriteit verneemt dat de betrokkene is teruggekeerd dan wel op een ander moment?
  - b) Wanneer de andere lidstaat (hier: Duitsland) een overeenkomstig artikel 24, lid 2, Dublin III-verordening (naar analogie) in acht te nemen termijn laat verstrijken, komt dan op basis van de indiening van een nieuw asielverzoek overeenkomstig artikel 24, lid 3, van de Dublin III-verordening rechtstreeks vast te staan dat de andere lidstaat (hier: Duitsland) verantwoordelijk is, of kan laatstbedoelde lidstaat, ondanks het nieuwe asielverzoek, opnieuw de oorspronkelijk verantwoordelijke lidstaat (hier: Italië) zonder termijnbeperking om terugname verzoeken of de vreemdeling zonder terugnameverzoek aan deze lidstaat overdragen?
  - c) Wanneer de andere lidstaat (hier: Duitsland) een overeenkomstig artikel 24, lid 2, Dublin III-verordening (naar analogie) in acht te nemen termijn laat verstrijken: moet dan de aanhangigheid van een in een andere lidstaat (hier: Duitsland) vóór de overdracht ingediend asielverzoek worden gelijkgesteld met een nieuw asielverzoek als bedoeld in artikel 24, lid 3, van de Dublin III-verordening?
  - d) Wanneer de andere lidstaat (hier: Duitsland) een overeenkomstig artikel 24, lid 2, van de Dublin III-verordening (naar analogie) in acht te nemen termijn laat verstrijken, de vreemdeling geen nieuw asielverzoek heeft ingediend en de aanhangigheid van een in een andere lidstaat (hier: Duitsland) vóór de overdracht ingediend asielverzoek niet moet worden gelijkgesteld met een nieuw asielverzoek als bedoeld in artikel 24, lid 3, van de Dublin III-verordening, kan de andere lidstaat (hier: Duitsland) dan ondanks het nieuwe asielverzoek opnieuw de oorspronkelijk verantwoordelijke lidstaat (hier: Italië) zonder termijnbeperking om terugname verzoeken of de vreemdeling zonder terugnameverzoek aan deze lidstaat overdragen?"

#### IV. Bespreking

46. Met een erg vertakte reeks van vijf vragen, die verder zijn onderverdeeld in subvragen, ondervraagt de verwijzende rechter in wezen het Hof over drie onderscheiden problemen door verschillende hypothesen uiteen te zetten.

47. Het betreft, ten eerste, de vraag of met het overdrachtsbesluit definitief komt vast te staan welke lidstaat verantwoordelijk is, ten tweede, de omvang van de rechterlijke toetsing van het overdrachtsbesluit en, ten slotte, de werkwijzen, procedures en termijnen die van toepassing zijn wanneer de verzoeker om internationale bescherming reeds is overgedragen, maar illegaal is teruggekeerd naar het grondgebied van de oorspronkelijk verzoekende lidstaat waar nog steeds een

beroep tegen het oorspronkelijke overdrachtsbesluit hangend is<sup>15</sup>.

48. Om de nationale rechter zo veel mogelijk aanknopingspunten te bieden met betrekking tot de vragen die in het hoofdgeding rijzen en die op bijzonder gedetailleerde wijze in de verwijzingsbeslissing zijn weergegeven, moeten die vragen dus worden gegroepeerd en wel zo dat enkel uitspraak wordt gedaan over die drie voornaamste knelpunten. Dit zal de verwijzende rechter in staat stellen alle in het hoofdgeding gerezen vragen te beantwoorden.

#### *A. Definitieve aard van de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat*

49. De verwijzende rechter wenst in wezen van het Hof te vernemen of met het overdrachtsbesluit definitief is vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.<sup>16</sup>

50. De Republiek Polen, die zich in haar opmerkingen met name beroept op het beginsel van loyale samenwerking tussen de lidstaten, op de noodzaak verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen en op het bestaan van objectieve criteria voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat, is van mening dat met een overdrachtsbesluit definitief wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek en aan welke lidstaat de asielzoeker met het oog op de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming kan worden overgedragen. Ik ben het niet eens met die uitlegging.

51. De overige opmerkingen die bij het Hof zijn ingediend door de Bondsrepubliek Duitsland, de Zwitserse Bondsstaat en de Europese Commissie, zijn het er daarentegen over eens dat met een overdrachtsbesluit niet definitief is vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Deze uitlegging draagt mijn voorkeur weg en kan aan de hand van verschillende tekstuele aanwijzingen en aanwijzingen in de rechtspraak worden bevestigd.

52. Om te beginnen bepaalt artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening dat verzoekers om internationale bescherming het recht moeten hebben op een daadwerkelijk rechtsmiddel om de hen betreffende overdrachtsbesluiten aan te vechten. Dit recht om de overdracht aan te vechten moet binnen een redelijke termijn kunnen worden uitgeoefend en daarbij kunnen middelen worden aangevoerd waarbij wordt opgekomen tegen de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat.

53. In dat verband wijs ik erop dat de overdracht en de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat twee kanten van dezelfde medaille zijn.<sup>17</sup> Van overdracht kan maar sprake zijn wanneer bij de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat als lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, een andere lidstaat is aangewezen dan die welke op het grondgebied waarvan de verzoeker zich bevindt.<sup>18</sup>

54. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat tegen het overdrachtsbesluit kan worden opgekomen met het argument dat de objectieve criteria van hoofdstuk III van de Dublin III-verordening aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, niet juist zijn toegepast.<sup>19</sup>

15 In de zaak Ahmed, C-36/17, waarin op 5 april 2017 een beschikking is gegeven (C-36/17, EU:C:2017:273), zijn soortgelijke vragen aan de orde. Dit geldt in zekere mate ook voor de zaak Shiri, C-201/16, die thans hangend is.

16 Het antwoord op die vraag kan de nationale rechter aanwijzingen geven met betrekking tot de tweede vraag betreffende de omvang van de rechterlijke toetsing van het overdrachtsbesluit. Daarom moet die vraag eerst worden beantwoord.

17 Die besluiten kunnen niet als van elkaar losstaande besluiten worden beschouwd.

18 Zie in die zin naar analogie de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Kastrati e.a. (C-620/10, EU:C:2012:10, punten 29 e.v.), waarin twee fasen worden onderscheiden: de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat en de eigenlijke behandeling van het verzoek om internationale bescherming door de lidstaat die voor de behandeling verantwoordelijk is. De Dublin III-verordening heeft derhalve niet tot doel de criteria te bepalen voor de toekenning van de gevraagde bescherming, maar enkel de verplichtingen om verzoeken om internationale bescherming te behandelen, tussen de lidstaten te verdelen.

19 Zie arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punten 42 en 44).



55. Dat met een rechtsvordering kan worden opgekomen tegen een overdrachtsbesluit en met name de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek kan worden aangevochten, betekent spiegelbeeldig dat de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat slechts als definitief kan worden beschouwd, wanneer het overdrachtsbesluit niet meer kan worden aangevochten, wat in casu overigens niet het geval is, aangezien het beroep tegen de overdracht van Hasan nog steeds hangend is bij de verwijzende rechter.

56. Vervolgens bepaalt artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening dat, indien de overdracht niet plaatsvindt binnen zes maanden, de verantwoordelijkheid van de lidstaat die aanvankelijk werd beschouwd als verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek, komt te vervallen en overgaat op de verzoekende lidstaat. Het overdrachtsbesluit kan dus ook ter discussie worden gesteld door het stilzitten van de nationale autoriteiten. Daardoor wordt de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat overbodig, aangezien die verantwoordelijkheid overgaat op de in gebreke blijvende lidstaat.

57. Ook uit lid 3 van dat artikel blijkt dat de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat kan komen te vervallen. Indien een persoon ten onrechte is overgedragen of indien een overdrachtsbesluit wordt vernietigd nadat de overdracht heeft plaatsgevonden, moet de lidstaat die de overdracht heeft verricht, de betrokkene namelijk onmiddellijk terugnemen en wordt hij verantwoordelijk voor de behandeling van diens verzoek om bescherming.

58. Voorts bepaalt artikel 19 van die verordening dat de verantwoordelijkheid van de lidstaat kan worden beëindigd om verschillende redenen, zoals de afgifte van een verblijfstitel, het feit dat de betrokkene (vrijwillig of daartoe gedwongen door een verwijderingsbesluit) het grondgebied van de lidstaat heeft verlaten of, ten slotte, de intrekking van het asielverzoek door de betrokkene.

59. Op basis van die uit de teksten en uit de rechtspraak voortvloeiende gegevens kan worden uitgesloten dat de verantwoordelijke lidstaat met een – al dan niet uitgevoerd – overdrachtsbesluit definitief kan worden vastgesteld, terwijl dat besluit om verschillende redenen ter discussie kan worden gesteld, en wel bij wege van een rechtsvordering, door het verstrijken van de tijd en door het feit dat de autoriteiten niets hebben ondernomen om de betrokkene daadwerkelijk over te dragen. Wanneer een overdrachtsbesluit wordt betwist, heeft dit noodzakelijkerwijze een impact op de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat.

60. Bijgevolg kan met de vaststelling van het overdrachtsbesluit niet definitief komen vast te staan welke lidstaat verantwoordelijk is, temeer wanneer, zoals in de onderhavige zaak, tegen dat besluit een beroep is ingesteld, dat nog niet definitief is beslecht.

61. Aangezien, zoals ik hierna zal voorstellen, de gegevens die dateren van na het overdrachtsbesluit bij de rechtmatigheidstoetsing van dat besluit in aanmerking moeten worden genomen, indien zij betrekking hebben op de oorspronkelijke verantwoordelijkheid waarop dat besluit is gebaseerd, kan ten slotte de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat op het ogenblik van de overdracht niet definitief zijn.

62. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te antwoorden dat het besluit tot overdracht van een asielzoeker niet tot gevolg heeft dat de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek definitief is.

## ***B. Omvang van de rechterlijke toetsing***

63. Dan zal ik nu nagaan wat de omvang is van de rechterlijke toetsing van overdrachtsbesluiten door de nationale rechterlijke instanties. Meer in het bijzonder verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen te preciseren of de rechterlijke toetsing van een overdrachtsbesluit moet uitgaan van de feitelijke situatie op het moment van de overdracht dan wel of rekening moet worden gehouden met latere ontwikkelingen in de voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat in het algemeen relevante omstandigheden – zoals het verstrijken van termijnen voor terugname of een nieuwe overdracht.

64. Zoals ik heb uiteengezet in het op de eerste vraag te geven antwoord, moet het overdrachtsbesluit worden beschouwd als de tweede fase van de procedure tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat. Bij de vaststelling van dat besluit wordt uitgegaan van de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat op basis van de objectieve criteria van hoofdstuk III van de Dublin III-verordening en beide besluiten, die niet los van elkaar kunnen worden beschouwd, kunnen worden aangevochten om verschillende redenen en met verschillende rechtsmiddelen.

65. Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat de besluiten tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat en dus ook besluiten tot overdracht potentieel negatieve gevolgen kunnen hebben voor de belangen van verzoekers om internationale bescherming.<sup>20</sup> Daarom moeten zij reële waarborgen van rechterlijke bescherming tegen die besluiten kunnen aanwenden.

66. Om op de vraag van de verwijzende rechter te antwoorden, moet op grond van overweging 19 van de Dublin III-verordening en artikel 27 van die verordening worden aangenomen dat asielzoekers in ieder geval het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel wordt ontzegd indien bij de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit geen rekening mag worden gehouden met de omstandigheden die zich na de overdracht hebben voorgedaan, vooral in een situatie als in het hoofdgeding, waarin de overdracht is uitgevoerd maar nog steeds wordt betwist en de betrokkene is teruggekeerd naar het grondgebied van de lidstaat die hem heeft overgedragen.

67. Uit overweging 19 van genoemde verordening volgt namelijk dat, teneinde de rechten van de verzoekers om internationale bescherming daadwerkelijk te beschermen, overeenkomstig artikel 47 van het Handvest, juridische waarborgen dienen te worden ingebouwd en een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht dient te worden gewaarborgd. Volgens die overweging dient dat recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zowel betrekking te hebben op de toepassing van de Dublin III-verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat waaraan de verzoeker wordt overgedragen. De omvang van dat recht op een rechtsmiddel wordt in die verordening dan wel niet gepreciseerd, doch deze kan worden achterhaald op basis van de teleologische uitlegging van die bepalingen. Wat betreft het verstrijken van de termijnen voor een terugname of een nieuwe overdracht, moet overigens een soortgelijke redenering kunnen worden toegepast.

68. Welke lidstaat met toepassing van de in hoofdstuk III van de Dublin III-verordening genoemde criteria verantwoordelijk is, wordt volgens artikel 7 van die verordening weliswaar bepaald op grond van de feitelijke situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal indient, doch vanuit pragmatisch oogpunt kan die bepaling evenwel niet uitsluiten dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit de situatie van de betrokkene wordt beoordeeld zoals deze zich voordoet na dat moment dat bepalend is voor de erkenning en de toekenning van internationale bescherming. Of aan een onderdaan van een derde land of een staatloze al dan niet de bescherming wordt toegekend waar hij om verzoekt, hangt

<sup>20</sup> Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, punten 77 e.v.) en arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 53).

inderdaad af van de situatie waarin hij zich bevond voordat hij het grondgebied van de Unie binnenkwam. Om evenwel te beoordelen welke lidstaat verantwoordelijk zal zijn voor de behandeling van dat verzoek om bescherming en dus te beoordelen of de betrokkene moet worden overgedragen, liggen de zaken anders.

69. De beoordeling van de rechtmatigheid van een overdrachtsbesluit en de toekenning van de internationale bescherming zijn namelijk twee verschillende handelingen. Bij eerstgenoemde handeling moet rekening worden gehouden met omstandigheden die zich na het indienen van het eerste verzoek om internationale bescherming hebben voorgedaan alsmede met feitelijke gegevens die dateren van na de binnenkomst van de betrokkene op het grondgebied, teneinde laatstgenoemde een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen.

70. In dat verband volgt uit overweging 21 en uit artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening dat de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de aangezochte lidstaat in aanmerking moeten worden genomen wanneer wordt beoordeeld of de betrokkene moet worden overgedragen en dat, in voorkomend geval, de verantwoordelijkheid van de lidstaat voor de behandeling van het verzoek kan komen te vervallen en de overdracht dus kan worden belet, indien de asielpcedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers systeemfouten bevatten. Die omstandigheden moeten noodzakelijkerwijze pragmatisch worden beoordeeld, op het ogenblik waarop de rechter uitspraak doet over het beroep tegen het overdrachtsbesluit.

71. Een dergelijke beoordeling kan immers niet worden verricht op het moment van indiening van het verzoek om internationale bescherming, doch dient rekening te houden met de ontwikkeling van de feitelijke omstandigheden in de verantwoordelijke lidstaat waaraan de verzoeker zal worden overgedragen. Wanneer de betrokkene, zoals in casu, reeds is overgedragen, kan bovendien de feitelijke situatie in de aangezochte lidstaat niet worden uitgesloten van de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van dat besluit. Die redenering geldt ook voor alle ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan tussen het indienen van het verzoek en de dag waarop de rechter uitspraak doet over het beroep tegen de overdracht, zoals met name het verstrijken van de termijnen voor een terugname of een nieuwe overdracht.

72. In dat verband heeft het Hof overigens geoordeeld dat de Dublin III-verordening, zoals volgt uit overweging 9 ervan, onder meer beoogt de verbeteringen aan te brengen die nodig zijn, niet alleen om het Dublinsysteem effectiever te maken, maar tevens om asielzoekers beter te beschermen. Deze bescherming wordt met name verzekerd door de effectieve rechterlijke bescherming die hun moet worden geboden.<sup>21</sup>

73. Voorts heeft het Hof dienaangaande geoordeeld dat, teneinde zich ervan te vergewissen dat het overdrachtsbesluit is genomen na een juiste toepassing van de in de Dublin III-verordening vastgelegde criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, de rechter bij wie beroep is ingesteld, de stellingen van een asielzoeker zo ruim mogelijk moet kunnen onderzoeken.<sup>22</sup> Volgens het Hof blijkt uit artikel 22 van de Dublin III-verordening dat het op een dergelijk verzoek te geven antwoord moet berusten op een onderzoek van de bewijsmiddelen en indirecte bewijzen aan de hand waarvan de criteria van hoofdstuk III van die verordening kunnen worden toegepast.<sup>23</sup> Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de Uniewetgever bij de vaststelling van de Dublin III-verordening niet alleen organisatorische, uitsluitend de betrekkingen tussen de lidstaten regelende voorschriften heeft ingesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, maar de asielzoekers bij die procedure heeft

<sup>21</sup> Zie arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punten 51 en 52).

<sup>22</sup> Zie in die zin naar analogie arrest van 7 juni 2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410, punt 26).

<sup>23</sup> Zie arresten van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punten 47-51), en 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 45).

betrokken, door de lidstaten te verplichten hen te informeren over de verantwoordelijkheidscriteria en hun de gelegenheid te bieden de gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze criteria op juiste wijze kunnen worden toegepast, alsmede door hun een recht te verlenen op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit.<sup>24</sup>

74. Dat recht wordt noodzakelijkerwijze uitgehold indien de rechterlijke toetsing uitsluitend zou zien op de feitelijke situatie op het moment van de uitvoering van de overdracht en ontwikkelingen van na de vaststelling van dat besluit zou uitsluiten. De middelen die ter betwisting van een overdrachtsbesluit kunnen worden aangevoerd, mogen niet worden beperkt tot middelen die voorhanden waren op het tijdstip waarop het besluit is vastgesteld. Latere gegevens dienen de rechterlijke toetsing van het overdrachtsbesluit en de gevolgen daarvan aan te vullen. Derhalve moeten elementen zoals de opvangvoorzieningen van de asielzoekers in de aangezochte lidstaat of het verstrijken van de termijnen voor een terugname of een nieuwe overdracht, in aanmerking kunnen worden genomen om de rechtmatigheid van een overdracht te beoordelen, temeer daar die opvangvoorzieningen kunnen verschillen tussen de lidstaten en snel kunnen wijzigen, afhankelijk van de migratiedruk die er heerst op de dag waarop de rechter uitspraak doet.

75. Bovendien preciseert overweging 25 van richtlijn 2013/32 dat, teneinde correct te bepalen of verzoekers voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, zij „daadwerkelijk toegang [moeten] hebben tot de procedures, in de gelegenheid [moeten] worden gesteld met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren om de voor [hun] zaak relevante feiten uiteen te zetten, en over voldoende procedurele waarborgen [moeten] beschikken om [hun] rechten *in alle fasen van de procedure* te doen gelden”<sup>25</sup>. Ofschoon, zoals eerder gezegd, de toekenning van de internationale bescherming moet worden onderscheiden van het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en dus ook van het uitvoeren van een overdrachtsbesluit, omvat de uitdrukking „in alle fasen van de procedure” noodzakelijkerwijze de fase na de overdrachtsprocedure, aangezien die richtlijn de criteria vastlegt voor de toekenning van de gevraagde internationale bescherming, waarover overeenkomstig de Dublin III-verordening één enkele lidstaat van de Unie zal oordelen, naargelang een overdracht al dan niet moet en kan worden uitgevoerd.

76. Bovendien is het zo dat, hoewel artikel 46, lid 1, van die richtlijn geen melding maakt van overdrachtsbesluiten, lid 3 van dat artikel aanwijzingen geeft over de omvang van de rechterlijke toetsing van besluiten betreffende verzoekers om internationale bescherming. Volgens 46, lid 3, moet de toetsing een volledig en ex nunc onderzoek omvatten van zowel de feitelijke als juridische gronden, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg. A fortiori geldt dit ook voor overdrachtsbesluiten, gelet op de impact die zij hebben op de situatie van de betrokkenen.

77. Ook artikel 40, lid 1, van richtlijn 2013/32 bevestigt die uitlegging aangezien het bepaalt dat de lidstaat, wanneer de betrokkene verdere verklaringen aflegt of een volgend verzoek indient, die verklaringen en de elementen van het volgende verzoek moet onderzoeken in het kader van de behandeling van het vorige verzoek of in het kader van de toetsing van de beslissing waartegen beroep of bezwaar is aangetekend, voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die aan de nadere verklaringen of het volgende verzoek in dit kader ten grondslag liggen.

78. Ten slotte wijs ik er nog op dat volgens artikel 77 van de asielwet, dat in casu van toepassing is, de rechter uitgaat van de bestaande feitelijke en juridische situatie op het tijdstip van de laatste terechtzitting of het tijdstip waarop het besluit is vastgesteld. Volgens het Duitse nationale recht mogen de door de verzoeker om internationale bescherming aangevoerde gegevens die dateren van na

<sup>24</sup> Zie arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 51).

<sup>25</sup> Cursivering van mij.

het bestreden besluit, niet worden uitgesloten van de rechterlijke toetsing van het overdrachtsbesluit, zelfs indien het Hof zou besluiten dat die vraag onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt. Aangezien de bepalingen van artikel 27 van de Dublin III-verordening dwingend zijn, ben ik het helemaal niet eens met die uitlegging.

79. Gelet op een en ander ben ik dus van mening dat de rechterlijke toetsing van het overdrachtsbesluit met name moet kunnen zien op de juridische en feitelijke gegevens die dateren van na de vaststelling van het bestreden besluit en eventuele ontwikkelingen van relevante omstandigheden in aanmerking moet nemen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van verzoeken om internationale bescherming.

### ***C. Werkwijzen, procedures en termijnen***

80. Ten slotte moet worden geantwoord op de vragen betreffende de werkwijzen, procedures en termijnen die van toepassing zijn op een situatie als in het hoofdgeding, waarin de verzoeker om internationale bescherming een eerste asielverzoek heeft ingediend in een lidstaat (in casu Italië), vervolgens die lidstaat heeft verlaten om opnieuw om asiel te verzoeken in een andere lidstaat (in casu: Duitsland), daarna door de tweede lidstaat (Duitsland) is overgedragen aan de eerste lidstaat (Italië) naar aanleiding van een overdrachtsprocedure krachtens de Dublin III-verordening en illegaal naar de tweede lidstaat (Duitsland) is teruggekeerd zonder daar een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen, terwijl tegen zijn overdracht voor de rechterlijke instanties van die lidstaat nog steeds een beroep hangend is.

81. Ik zal hierna de redenen uiteenzetten waarom ik het Hof in overweging zal geven op de vragen betreffende de werkwijzen, procedures en termijnen te antwoorden dat de lidstaten de bepalingen van de Dublin III-verordening aldus moeten toepassen dat de eerste procedure tot vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor het behandelen van het asielverzoek niet mag leiden tot meervoudige overdrachten, waardoor de toepassing van de dwingende voorschriften van die verordening, in het gedrang zou kunnen komen.

82. In een situatie als aan de orde in het hoofdgeding kan namelijk niet worden aanvaard dat de lidstaten zich onttrekken aan de regels die gelden voor verzoekers om internationale bescherming of afwijken van de procedurevoorschriften en de bepalingen voor de berekening van de in die verordening gestelde termijnen.

83. In dat verband dient het Hof te preciseren vanaf welk moment de in die bepalingen gestelde termijnen ingaan. Ik stel voor het aanvangspunt van die termijn vast te stellen op het tijdstip waarop de oorspronkelijk verzoekende lidstaat verneemt dat een persoon wiens asielverzoek hangend is in een andere lidstaat, die heeft aanvaard die persoon terug te nemen, zich op zijn grondgebied bevindt.

84. Om de nationale rechter een zo volledig mogelijk antwoord te geven, moeten eerst de in dit verband te volgen werkwijzen en procedures worden besproken en moet vervolgens nader worden ingegaan op de berekening van de termijnen.

## 1. Werkwijzen en procedures

85. De vraag betreffende de toepasselijke werkwijzen en procedures dient te worden onderscheiden van de twee vorige vragen, die betrekking hadden op de eerste vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat en op de initiële overdracht.<sup>26</sup> Waar het thans om gaat is de situatie van de betrokkene, zodra hij naar het grondgebied van de oorspronkelijk verzoekende lidstaat is teruggekeerd, na een eerste maal te zijn overgedragen – overdracht waarvan de rechtmatigheid nog wordt betwist – en los van dit gegeven, zoals de Commissie in haar opmerkingen betoogt. Dankzij deze onderverdeling van de onderhavige zaak in twee verschillende fasen<sup>27</sup> kunnen de op te lossen moeilijkheden juist worden ingeschat.

86. Het lijkt geen twijfel dat gedurende de eerste fase van het hoofdgeding terecht toepassing is gegeven aan de bepalingen van de Dublin III-verordening om het eerste overdrachtsbesluit vast te stellen, waartegen nog steeds een beroep loopt. Het Hof wordt in casu enkel verzocht te preciseren welke procedure van toepassing is zodra de betrokkene illegaal is teruggekeerd naar het grondgebied van een lidstaat na een met succes uitgevoerde overdracht<sup>28</sup> aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor het behandelen van zijn verzoek.

87. Dit is wat gewoonlijk een „secundaire beweging” van de verzoeker om internationale bescherming wordt genoemd. Die bewegingen komen vaak voor en moeten worden bestreden.<sup>29</sup> Die vrij vaak voorkomende situatie komt echter niet uitdrukkelijk aan bod in de bepalingen betreffende het GEAS. A priori bevindt de betrokkene in het hoofdgeding zich in het stadium waarop de nationale rechter uitspraak moet doen, niet in een gebruikelijk geval van toepassing van de bepalingen van de Dublin III-verordening omdat hij is teruggekeerd naar het grondgebied van de oorspronkelijk verzoekende lidstaat.<sup>30</sup>

26 Die twee fasen dienen los van elkaar te worden gezien, zoals het Hof verzocht werd te doen in de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:146, punt 42).

27 Tot de eerste fase van het hoofdgeding behoren de asielverzoeken die Hasan heeft ingediend in Italië op 4 september 2014, vervolgens in Duitsland op 29 oktober 2014, en zijn overdracht aan Italië in augustus 2015. Een tweede fase vangt vervolgens aan op het moment waarop de betrokkene naar het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland is teruggekeerd. Tijdens die tweede fase heeft Hasan geen nieuw asielverzoek in Duitsland ingediend en het beroep dat hij op 30 januari 2015 tegen het overdrachtsbesluit heeft ingesteld, is nog steeds hangend.

28 Ook al heeft de voor zijn asielverzoek verantwoordelijke lidstaat dit verzoek niet daadwerkelijk behandeld.

29 Zie met name in die zin arrest van 17 maart 2016, *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punten 47 e.v.). Zie tevens de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 6 april 2016, „Naar een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en een verbetering van de legale mogelijkheden om naar Europa te komen” [COM(2016) 197 final], die voorziet in afschrikkende maatregelen waarmee secundaire bewegingen kunnen worden ontmoedigd en/of bestraft. Zie tevens het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2016 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming en tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen [COM(2016) 466 final].

30 De verwijzende rechter wenst namelijk van het Hof te vernemen welke bepalingen op betrokkene van toepassing zijn, indien noch de bepalingen van artikel 23 van die verordening, noch die van artikel 24 daarvan van toepassing zouden zijn.

88. Uit de bepalingen van die verordening blijkt echter dat zij van toepassing is op het hoofdgeding, wat de toepassing van de andere bepalingen van de teksten betreffende het GEAS uitsluit.<sup>31</sup> Dat Hasan illegaal is teruggekeerd naar Duitsland, de oorspronkelijk verzoekende lidstaat, is in dat verband niet van belang voor de bepaling van het recht dat op hem van toepassing is als persoon, die om internationale bescherming heeft verzocht in een lidstaat van de Unie<sup>32</sup> en illegaal verblijft in een andere lidstaat. Indien de betrokkene illegaal de grens van een andere lidstaat was overgestoken, dan zouden dezelfde vragen rijzen en dezelfde bepalingen tegen hem zijn aangevoerd.

89. In dat verband zij opgemerkt dat de artikelen 23 en 24 van de Dublin III-verordening, die van toepassing zijn op de onderhavige zaak, verschillende situaties betreffen. Terwijl artikel 23 ziet op personen die een nieuw verzoek indienen in de lidstaat waarnaar zij zich begeven, is artikel 24 van toepassing op personen die geen nieuw verzoek indienen in de lidstaat waar zij illegaal verblijven.<sup>33</sup>

90. In casu staat vast dat Hasan geen nieuw asielverzoek heeft ingediend toen hij illegaal naar Duitsland is teruggekeerd. In tegenstelling tot hetgeen de verwijzende rechter overweegt, zijn dus enkel de bepalingen van artikel 24 van die verordening van toepassing om te bepalen wat de gevolgen zijn van Hasans verblijf op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland en is de toepassing van artikel 23 van die tekst en van alle andere teksten uitgesloten.<sup>34</sup>

91. De bepalingen van artikel 24 van de Dublin III-verordening hebben uiteindelijk tot doel ervoor te zorgen dat één enkele lidstaat het door asielzoekers ingediende verzoek om internationale bescherming behandelt<sup>35</sup>, zelfs indien de verzoeker illegaal in een andere lidstaat verblijft.

92. Derhalve geef ik het Hof in overweging te oordelen dat de lidstaat op het grondgebied waarvan de verzoeker illegaal verblijft, een nieuwe overdrachtsprocedure, als bedoeld in artikel 24, lid 2, laatste alinea, van die verordening, ten uitvoer moet leggen. Volgens die bepaling moet die lidstaat binnen drie maanden een terugnameverzoek richten aan de lidstaat die volgens hem verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. Lid 3 van dat artikel bepaalt dat, indien die termijn verstrijkt voordat een terugnameverzoek aan de aangezochte lidstaat is gericht, de verzoekende lidstaat de betrokkene de gelegenheid moet bieden een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen. Zoals de Commissie in haar opmerkingen terecht opmerkt, betekent dit niet dat een nieuwe overdracht kan worden uitgevoerd op basis van het vorige besluit tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat.

31 Uit de bepalingen van artikel 24, lid 4, van de Dublin III-verordening volgt dat richtlijn 2008/115 enkel op verzoeker kan worden toegepast wanneer zijn asielverzoek definitief is afgewezen. Aangezien in casu geen uitspraak is gedaan over de grond van Hasans asielverzoek, kan die richtlijn niet op hem worden toegepast. De door de verwijzende rechter gestelde vragen die niet onder die hypothese vallen, moeten dus buiten beschouwing worden gelaten omdat genoemde verordening de enige mogelijk toepasselijke tekst is. Krachtens die verordening en artikel 9 van richtlijn 2013/32 genieten asielzoekers namelijk het recht om op het grondgebied van de lidstaat waar zij hun verzoek hebben ingediend, te blijven totdat op zijn minst in eerste aanleg een beslissing is genomen. Hoewel een recht om op het grondgebied te blijven niet kan worden gelijkgesteld met een verblijfsrecht, mag een verzoeker niet worden beschouwd als iemand die illegaal op het grondgebied verblijft terwijl hij de uitkomst van zijn asielverzoek afwacht, op zijn minst totdat zijn verzoek in eerste aanleg werd afgewezen [zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Gnandi (C-181/16, EU:C:2017:467, punten 53-55), en arrest van 30 mei 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punten 44-49)]. Ook in die zin preciseert overweging 9 van richtlijn 2008/115 dat de onderdaan van een derde land die in een lidstaat asiel heeft aangevraagd niet mag worden beschouwd als iemand die illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft, totdat het afwijzende besluit inzake het verzoek respectievelijk het besluit waarbij het verblijfsrecht van de betrokkene wordt beëindigd, in werking is getreden [zie tevens in die zin conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Arslan (C-534/11, EU:C:2013:52, punten 62-64)].

32 Het is niet omdat hij zich in Duitsland, de oorspronkelijk verzoekende lidstaat, bevindt, dat de in de bepalingen van de Dublin III-verordening vastgelegde procedure niet grondig nageleefd moet worden.

33 Zie in die zin beschikking van het Hof van 5 april 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, punt 26).

34 De overige door de verwijzende rechter aangevoerde hypothesen waarmee hij om verduidelijking verzoekt van andere bepalingen van het GEAS, moeten als hypothetisch worden beschouwd en zijn dus zonder belang voor de beslechting van het onderhavige geding. Zij moeten buiten beschouwing worden gelaten, ook al zou wat ik met betrekking tot artikel 24 van de Dublin III-verordening zal voorstellen, in een andere feitelijke hypothese, ook met betrekking tot genoemde bepalingen kunnen gelden. Voorts moet ook de vijfde vraag buiten beschouwing worden gelaten omdat ook deze vraag niet van belang lijkt te zijn voor de beslechting van de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak.

35 In casu is het verzoek van Hasan niet-ontvankelijk verklaard in Duitsland en is zijn verzoek in Italië nog niet behandeld.

93. Ik geef het Hof dan ook in overweging te verklaren dat op het hoofdeding opnieuw de bepalingen van artikel 24 van die verordening – en uitsluitend die bepalingen – moeten worden toegepast. Dit houdt in dat Duitsland een terugnameverzoek aan de Italiaanse autoriteiten moet richten en de in die bepaling vastgestelde procedures en termijnen dient na te leven.

## 2. Berekening van de termijnen

94. Wat de berekening van de termijnen betreft, dient allereerst een belangrijke verduidelijking te worden aangebracht. Ik zal hier niet nader ingaan op de vraag of het beroep tegen het eerste overdrachtsbesluit, schorsend is, omdat de onderhavige vraag wordt besproken in een stadium na het beroep dat Hasan heeft ingesteld tegen het eerste overdrachtsbesluit en dat nog steeds hangend is. Indien het toekomstige overdrachtsbesluit zou worden betwist, dan zijn niettemin de bepalingen betreffende de schorsende werking van dat beroep van toepassing en zouden zij de termijn waarbinnen de overdracht dient te gebeuren, dienovereenkomstig verlengen.

95. Tevens dient vooraf te worden opgemerkt dat de Uniewetgever, door de bepalingen betreffende de overdracht van verzoekers om internationale bescherming vast te stellen, ervoor heeft willen zorgen dat de beperkingen op de uitoefening van de rechten van asielzoekers binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven, terwijl de autoriteiten van de betrokken lidstaten wel over de materiële voorwaarden moeten kunnen beschikken die nodig zijn om de overdracht correct uit te voeren.<sup>36</sup> De termijnen moeten aldus worden berekend dat de lidstaten over de nodige middelen beschikken om de overdracht van verzoekers om internationale bescherming aan de verantwoordelijke lidstaat feitelijk te regelen.<sup>37</sup> Daarom laat de wetgever de termijn aanvangen op het moment waarop de toekomstige overdracht is overeengekomen en zeker is, zodat er alleen nog praktische regelingen voor de uitvoering ervan hoeven te worden getroffen.

96. In dat verband was volgens de Uniewetgever een termijn van zes weken een redelijke termijn om de overdracht feitelijk te regelen. De termijnen moeten aldus worden berekend dat de lidstaten daadwerkelijk over die objectieve termijn van zes weken beschikken om praktische regelingen voor de uitvoering van die overdracht te treffen, waarbij die termijn ingaat op het moment waarop die overdracht kan worden uitgevoerd.<sup>38</sup>

97. Artikel 24, lid 2, laatste alinea, van de Dublin III-verordening bepaalt dat, wanneer de betrokken persoon geen nieuw verzoek heeft ingediend, de lidstaten de overdrachtsprocedure moeten uitvoeren binnen drie maanden nadat zij hebben vernomen dat een andere lidstaat verantwoordelijk is. Indien die bepaling wordt toegepast op de onderhavige zaak, betekent dit dat die termijn ingaat op het moment waarop bekend is geworden dat de betrokkene naar het grondgebied van de verzoekende lidstaat was teruggekeerd.

98. Mijns inziens gaat dan een nieuwe overdrachtstermijn van zes weken in op het moment waarop de aangezochte lidstaat het terugnameverzoek aanvaardt<sup>39</sup> of, in voorkomend geval, op het moment waarop het beroep of het bezwaar tegen het overdrachtsbesluit niet langer opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 28, lid 3, derde alinea, van die verordening. Het is namelijk niet uitgesloten dat de verzoeker een nieuw beroep instelt tegen het nieuwe overdrachtsbesluit. De wetgever preciseert

<sup>36</sup> Zie mijn conclusie in de zaak *Khair Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:147, punt 37).

<sup>37</sup> Zie mijn conclusie in de zaak *Khair Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:147, punten 43 en 54).

<sup>38</sup> Zie naar analogie mijn conclusie in de zaak *Khair Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:147, punten 71 e.v.).

<sup>39</sup> Zie mijn conclusie in de zaak *Khair Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:147, punt 66), en naar analogie arrest van 29 januari 2009, *Petrosian* (C-19/08, EU:C:2009:41, punten 32 e.v.).



overigens in artikel 28 van die verordening dat de overdracht moet worden uitgevoerd „*zodra dat praktisch mogelijk is*”<sup>40</sup>. Dit veronderstelt dat eerder een besluit tot overdracht van de verzoeker van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat is vastgesteld, waartegen geen beroep hangend is. Een objectieve termijn gaat pas in wanneer niets de overdracht in de weg staat.

99. Die berekening van termijnen doet niet af aan de toepassing van artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32, volgens hetwelk het verzoek om internationale bescherming moet worden behandeld binnen zes maanden vanaf het moment waarop de verzoeker zich op het grondgebied van de verantwoordelijke lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen, aangezien onder c) van die bepaling is bepaald dat de bij de behandeling van het verzoek opgelopen vertraging kan worden toegeschreven aan het feit dat de verzoeker de op hem rustende verplichtingen niet nakomt, met name de verplichting om in het kader van de behandeling van het verzoek voor de bevoegde autoriteiten te verschijnen. Wanneer een verzoeker de lidstaat verlaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek, kan het dus bij wijze van uitzondering gerechtvaardigd zijn dat de normale termijn voor de behandeling van dat verzoek wordt overschreden.

100. Bovendien wordt aangenomen dat de aangezochte lidstaat verplicht is om de betrokkene terug te nemen overeenkomstig het bepaalde in artikel 18, lid 1, onder b), artikel 18, lid 2, en artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening, indien gelet op het verstrijken van de termijnen en het nieuwe terugnameverzoek, moet worden aangenomen dat die lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

101. Een andere dan de hier voorgestelde uitlegging is volgens mij in strijd met de reikwijdte die moet worden toegekend aan de dwingende en rechtstreeks toepasselijke bepalingen van die verordening, en met het dwingende karakter van verordeningen van de Unie. In dat verband dient te worden benadrukt dat de lidstaten zich niet kunnen onttrekken aan de toepassing van de relevante bepalingen van die verordening door aan te voeren dat de verzoeker om internationale bescherming het grondgebied van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek onrechtmatig heeft verlaten, na te zijn overgedragen in het kader van een overdrachtsprocedure, waartegen een beroep hangend is. Zelfs wanneer sprake is van rechtsmisbruik doordat de onderdaan van een derde land meerdere verzoeken om internationale bescherming indient, blijven de bepalingen van de Dublin III-verordening van dwingende toepassing voor de betrokken lidstaten. Die uitlegging maakt het mogelijk de door de Uniewetgever nagestreefde doelstellingen zo goed als mogelijk met elkaar te verzoenen.

102. Als asielzoekers de kans wordt geboden invloed uit te oefenen op de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun verzoek doordat enigerlei gevolgen worden verbonden aan hun secundaire bewegingen of hun persoonlijke keuze van hun land van verblijf, zouden die doelstellingen eveneens worden ondermijnd.<sup>41</sup> Aangezien de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat in wezen objectief gebeurt, kunnen voorkeuren of wensen van de betrokkenen niet in aanmerking worden genomen.<sup>42</sup> Dit mag er echter niet toe leiden dat hun rechten ontoereikend worden gewaarborgd.

40 Cursivering van mij.

41 Zie in die zin naar analogie conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak *Kastrati e.a.* (C-620/10, EU:C:2012:10, punten 44 e.v.) en arrest van 17 maart 2016, *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punten 47 e.v.).

42 Zie conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:186, punt 39).

103. De doelstelling om verzoeken om bescherming snel te behandelen, die wordt bereikt door de snelle vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat, moet bovendien worden afgewogen tegen het feit dat het vooruitzicht van nieuwe overdrachten weliswaar de behandeling van de verzoeken vertraagt, doch een afschrikkend effect heeft op de verzoekers, zodat secundaire bewegingen kunnen worden beperkt.<sup>43</sup>

104. In dat verband moet bij de behandeling van verzoeken om bescherming de verantwoordelijkheid de bovenhand krijgen op de solidariteit tussen de lidstaten, met dien verstande dat de ter zake toepasselijke bepalingen niet uitsluiten dat asielzoekers gedurende de periode die strikt noodzakelijk is voor de behandeling van hun verzoek in bewaring worden gesteld in de verantwoordelijke lidstaat.

105. Gelet op een en ander moet worden aangenomen dat de lidstaat op het grondgebied waarvan de verzoeker zich bevindt, de lidstaat die verantwoordelijk is voor het behandelen van het asielverzoek om terugname kan verzoeken binnen drie maanden nadat hij heeft vernomen dat de betrokken persoon zich op zijn grondgebied ophoudt. Na de impliciete of expliciete aanvaarding door de autoriteiten van die lidstaat, moet de overdracht worden uitgevoerd binnen zes weken of, in voorkomend geval, binnen zes weken vanaf het tijdstip waarop het beroep tegen het overdrachtsbesluit is verworpen of het verzoek om schorsende werking ervan is afgewezen.

106. Gelet op de antwoorden op die drie vragen, die in wezen ten grondslag liggen aan het door de verwijzende rechter geformuleerde verzoek om een prejudiciële beslissing, hoeft geen uitspraak te worden gedaan op de andere door het Bundesverwaltungsgericht in zijn verwijzingsbeslissing geformuleerde hypotheses.

## V. Conclusie

107. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de door het Bundesverwaltungsgericht gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

- „1) Met het besluit tot overdracht van een asielzoeker komt niet definitief vast te staan welke lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielverzoek.
- 2) De rechterlijke toetsing van een overdrachtsbesluit moet met name kunnen zien op de feitelijke en juridische gegevens die dateren van na het bestreden besluit en eventuele latere ontwikkelingen in aanmerking nemen die relevant zijn voor de vaststelling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten om verzoeken om internationale bescherming te behandelen.
- 3) De bepalingen van artikel 24 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, zijn bij uitsluiting van toepassing op het hoofdgeding. Dit betekent dat de Bondsrepubliek Duitsland een terugnameverzoek aan de Italiaanse autoriteiten moet richten en de in die bepaling vastgestelde procedures en termijnen dient na te leven. In dat verband kan de lidstaat op het grondgebied waarvan de verzoeker zich bevindt, de lidstaat die verantwoordelijk is voor het behandelen van het asielverzoek om terugname verzoeken binnen drie maanden nadat hij heeft vernomen dat de betrokken persoon zich op zijn grondgebied ophoudt. Na de impliciete of expliciete aanvaarding door de autoriteiten van die lidstaat, moet de overdracht worden uitgevoerd

<sup>43</sup> Van toepassing hier zijn de bepalingen van richtlijn 2013/32 die tot doel hebben secundaire bewegingen te beperken, alsmede bijlage X bij verordening nr. 1560/2003 die verzoekers wijst op hun verplichting zich op het grondgebied van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun verzoek, op te houden. Voorts dient hier te worden herinnerd aan overweging 18 van richtlijn 2013/32 volgens welke het in het belang is van zowel de betrokkenen als de lidstaten dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming. Iedere uitlegging waarmee secundaire bewegingen aan verzoekers worden ontraden, verdient aanbeveling.

binnen zes weken of, in voorkomend geval, binnen zes weken vanaf het tijdstip waarop het beroep tegen het overdrachtsbesluit is verworpen of het verzoek om schorsende werking ervan is afgewezen.”