



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. TANCHEV
van 9 februari 2017¹

Zaak C-578/16 PPU

**C. K.,
H. F.,
A. S.
tegen
Republika Slovenija**

[verzoek om een prejudiciële beslissing van de Vrhovno sodišče (hoogste rechterlijke instantie, Slovenië)]

„Prejudiciële verwijzing — Begrip nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep — Gemeenschappelijk Europees asielstelsel — Bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming — Verordening (EU) nr. 604/2013 — Artikel 3, lid 2, tweede alinea — Aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in de verantwoordelijke lidstaat — Artikel 17, lid 1 — Soevereiniteitsclausule”

I. Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en de instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking)². Deze verordening heeft tot doel, net zoals de voorgangers ervan³, enerzijds, te vermijden dat onderdanen van derde landen in meerdere lidstaten een verzoek om internationale bescherming indienen om de lidstaat die hun verzoek zal behandelen te kunnen kiezen (het zogeheten „forum shopping”), en, anderzijds, te verzekeren dat ieder verzoek

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB 2013, L 180, blz. 31.

3 — Verordening nr. 604/2013 is vastgesteld ter vervanging en intrekking van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1). Verordening nr. 343/2003 is zelf vastgesteld ter vervanging van de op 15 juni 1990 te Dublin ondertekende overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (PB 1997, C 254, blz. 1). Omdat deze overeenkomst in Dublin is ondertekend, staat verordening nr. 343/2003 bekend als „Dublin II-verordening”, en verordening nr. 604/2013 als „Dublin III-verordening”.

daadwerkelijk door een lidstaat in behandeling wordt genomen.⁴ Daartoe bepaalt verordening nr. 604/2013 dat ieder verzoek door één lidstaat wordt behandeld en bevat zij criteria op basis waarvan kan worden bepaald welke lidstaat als de voor de behandeling van het verzoek verantwoordelijke lidstaat moet worden aangewezen.⁵

2. Wat gebeurt er wanneer een lidstaat op grond van de criteria van verordening nr. 604/2013 als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, maar de grondrechten van asielzoekers beweerdelijk niet eerbiedigt? Het is juist dat de lidstaten de eerbiediging waarborgen van de grondrechten zoals die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), alsook in het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) en het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen⁶ (hierna: „Verdrag van Genève”). Nochtans kan een situatie waarin een lidstaat een grondrecht van asielzoekers schendt, niet worden uitgesloten. In verordening nr. 604/2013 wordt met een dergelijke mogelijkheid rekening gehouden. Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van die verordening bepaalt namelijk dat de verzoeker niet aan de verantwoordelijke lidstaat kan worden overgedragen wanneer het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen in die lidstaat tekortkomingen vertoont die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest.

3. Wat nu als de tekortkomingen niet het gehele asielstelsel van de verantwoordelijke lidstaat, maar alleen de bijzondere situatie van een verzoeker betreffen? Kunnen die tekortkomingen worden geacht te zijn gerelateerd aan het systeem in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013? Doen zij, als dat niet zo is, niettemin de verplichting ontstaan om de verzoeker niet aan de verantwoordelijke lidstaat over te dragen? Dat zijn de vragen waarop het Hof in deze zaak antwoord dient te geven.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht

4. Artikel 3 EVRM luidt:

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

5. In artikel 33 van het Verdrag van Genève is het volgende bepaald:

„1. Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

2. Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.”

4 — Hailbronner, K., en Thym, D., „Legal Framework for EU Asylum Policy”, in Hailbronner, K., en Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, Beck – Hart – Nomos, 2016, blz. 1024-1054 (blz. 1024).

5 — Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 604/2013.

6 — Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967.

B. Unierecht

1. Handvest

6. Artikel 4 van het Handvest bepaalt:

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

7. Artikel 19, lid 2, van het Handvest luidt:

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

2. Verordening nr. 604/2013

8. In artikel 3, lid 2, van verordening nr. 604/2013, met als opschrift „Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming”, is het volgende bepaald:

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

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

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

9. Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 („Discretionaire bepalingen”) luidt:

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

De lidstaat die besluit een verzoek om internationale bescherming op grond van dit lid in behandeling te nemen, wordt de verantwoordelijke lidstaat en neemt de daaruit voortvloeiende verplichtingen op zich. Indien van toepassing, stelt hij de lidstaat die op grond van de criteria van deze verordening voorheen verantwoordelijk was, de lidstaat die een procedure uitvoert waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, of de lidstaat tot welke een verzoek tot overname of terugname van de verzoeker is gericht, daarvan in kennis door middel van het ‚DubliNet’, het netwerk voor elektronische communicatie dat tot stand is gebracht bij artikel 18 van verordening (EG) nr. 1560/2003.

De lidstaat die op grond van dit lid verantwoordelijk wordt, vermeldt dit feit onmiddellijk in Eurodac, overeenkomstig verordening (EU) nr. 603/2013 door het vermelden van de datum waarop het besluit tot behandeling van het verzoek genomen werd.”

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

10. C. K., Syrisch onderdaan, en haar echtgenoot, H. F., Egyptisch onderdaan, zijn op 16 augustus 2015 via Kroatië het grondgebied van de lidstaten binnengekomen. Zij waren in het bezit van door Kroatië afgegeven toeristenvisa, die geldig waren van 6 augustus 2015 tot 28 augustus 2015.

11. Op 17 augustus 2015 zijn C. K., die zes maanden zwanger was, en H. F. met valse Griekse identiteitsbewijzen de grens met Slovenië overgestoken. Daar bevinden zij zich thans in het opvangcentrum voor asielzoekers van Ljubljana.

12. Op 20 augustus 2015 hebben C. K. en H. F. beiden een verzoek om internationale bescherming ingediend in Slovenië. Uit de opmerkingen van de Sloveense regering blijkt dat C. K. diezelfde dag is onderzocht door een arts, die heeft vastgesteld dat de zwangerschap zich normaal ontwikkelde, dat C. K. geen duidelijke psychologische symptomen vertoonde en dat zij aanspreekbaar was. Ook H. F. is diezelfde dag onderzocht door een arts, die hem gezond heeft bevonden.⁷

13. Op 28 augustus 2015 hebben de Sloveense autoriteiten vragen gesteld aan de Kroatische autoriteiten. Op 14 september 2015 heeft de Republiek Kroatië geantwoord verantwoordelijk te zijn voor de behandeling van de verzoeken van C. K. en H. F.

14. Op 20 november 2015 is C. K. bevallen van een zoon, A. S. Op 27 november 2015 is in Slovenië een verzoek om internationale bescherming voor A. S. ingediend. De Sloveense autoriteiten hebben dit verzoek samen met de verzoeken van C. K. en H. F. behandeld.

15. Op 18 januari 2016 hebben de Sloveense autoriteiten van de vertegenwoordiger van verzoekers medische attesten over de risicozwangerschap van C. K. en haar moeilijkheden na de bevalling ontvangen. Een van die documenten was een psychiatrisch verslag over C. K. van 4 december 2015, waarin werd verklaard dat zij en haar pasgeborene wegens hun zorgbehoeften in het opvangcentrum moesten blijven. Volgens andere psychiatrische verslagen, van 1 april, 15 april, 22 april en 13 mei 2016, was C. K. sinds de bevalling depressief en had zij geregeld suïcidale neigingen, die aan de onzekerheid over haar status zouden zijn toe te schrijven.

16. Met name de aanwezigheid van een jong kind was voor de Sloveense autoriteiten aanleiding om van de Kroatische autoriteiten toezeggingen te verlangen betreffende de medische zorg die het gezin in het opvangcentrum in Kroatië zou ontvangen. Op 7 april 2016 is hun verzekerd dat C. K., H. F. en hun kind in Kroatië konden rekenen op onderdak, passende zorg en de noodzakelijke medische behandelingen.⁸

17. Bij besluit van 5 mei 2016 (hierna: „besluit van 5 mei 2016”) hebben de Sloveense autoriteiten geweigerd de verzoeken om internationale bescherming van C. K., H. F. en A. S. te behandelen. Dit besluit is gebaseerd op artikel 12, lid 2, van verordening nr. 604/2013, dat bepaalt dat wanneer de verzoeker houder is van een geldig visum, de lidstaat van afgifte van dit visum verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

18. Bij uitspraak van 1 juni 2016 heeft de Upravno sodišče (bestuursrechter in eerste aanleg, Slovenië) het besluit van 5 mei 2016 nietig verklaard. Bij beschikking van diezelfde dag heeft deze rechter de tenuitvoerlegging van het besluit van 5 mei 2016 opgeschort tot een definitieve uitspraak in het bestuursrechtelijke geding.

7 — Zoals blijkt uit de opmerkingen van de Sloveense regering, die door verzoekers in het hoofdgeding niet zijn weersproken.

8 — Zoals blijkt uit de opmerkingen van de Sloveense regering, die door verzoekers in het hoofdgeding niet zijn weersproken.

19. Bij arrest van 29 juni 2016 heeft de Vrhovno sodišče (hoogste rechterlijke instantie, Slovenië) de uitspraak van de Upravno sodišče vernietigd en het besluit van 5 mei 2016 bevestigd. De Vrhovno sodišče heeft met name geoordeeld dat artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 niet van toepassing was. In geen enkel verslag van de instellingen van de Europese Unie of van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen was immers vastgesteld dat sprake was van tekortkomingen in het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in Kroatië. Uit een verslag van deze Hoge Commissaris bleek juist dat de situatie in Kroatië goed is, met name wat de opvangvoorzieningen voor vluchtelingen in het opvangcentrum van Kutina betreft. In dit centrum, dat is bestemd voor kwetsbare groepen asielzoekers, kunnen honderd verzoekers worden opgevangen, maar normaliter verblijven er slechts twintig à dertig. Er wordt medische zorg geboden (wekelijks komt er een arts langs, alsook een gynaecoloog) en voor spoedgevallen kunnen de asielzoekers terecht in het plaatselijke ziekenhuis van Kutina of dat van Zagreb. Elke dag is er een maatschappelijk werker aanwezig in voornoemd opvangcentrum, en tweemaal per maand wordt er rechtsbijstand aangeboden.

20. Verzoekers hebben bij de Ustavno sodišče (grondwettelijk hof, Slovenië) tegen het – in de tussentijd in kracht van gewijsde gegane – arrest van 29 juni 2016 van de Vrhovno sodišče een „grondwettelijke klacht” ingediend.

21. Bij beslissing van 28 september 2016 heeft de Ustavno sodišče het arrest van de Vrhovno sodišče vernietigd en de zaak naar die rechter terugverwezen.

22. In zijn beslissing van 28 september 2016 heeft de Ustavno sodišče verklaard het eens te zijn met het oordeel van de Vrhovno sodišče dat artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 niet van toepassing was, daar het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in Kroatië geen tekortkomingen vertoont die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest. De Ustavno sodišče heeft daaruit echter niet de conclusie getrokken dat verzoekers aan Kroatië konden worden overgedragen. Deze rechter heeft geoordeeld dat de Sloveense autoriteiten, wilden zij kunnen vaststellen of het vermoeden dat de Republiek Kroatië een veilige staat is, was weerlegd, rekening moesten houden met alle relevante omstandigheden, waaronder de persoonlijke situatie en gezondheidstoestand van de verzoekers. De Vrhovno sodišče heeft weliswaar beoordeeld of C. K. en haar pasgeborene passende zorg zullen ontvangen in Kroatië, maar is niet nagegaan of de overdracht zelf gevolgen voor de gezondheidstoestand van C. K. en haar kind kan hebben. Op die grond is het arrest van de Vrhovno sodišče vernietigd en is de zaak naar deze rechter terugverwezen voor onderzoek van alle relevante omstandigheden.

23. De Vrhovno sodišče, waarbij de zaak aanhangig is, heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Staat de uitlegging van de regels inzake de toepassing van de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013, gelet op de aard van deze bepaling, in laatste instantie aan de rechter van de lidstaat, en ontslaan deze regels de rechter die beslissingen wijst waartegen niet meer kan worden opgekomen, van de verplichting de zaak op grond van artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te verwijzen naar het Hof van Justitie?

Subsidiair, indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

2) Volstaat een beoordeling van de omstandigheden zoals bedoeld in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 604/2013 (in een geval zoals dat aan de orde in deze prejudiciële verwijzing) om te voldoen aan de vereisten van artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie junctis artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 33 van het Verdrag van Genève?

In samenhang met de vorige vraag:

- 3) Volgt uit de uitlegging van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 dat de lidstaat verplicht is de discretionaire bepaling toe te passen om een effectieve bescherming tegen schending van de rechten van artikel 4 van het [Handvest] te waarborgen in gevallen zoals dat aan de orde in deze prejudiciële verwijzing, en dat die toepassing zich verzet tegen de overdracht van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, aan de verantwoordelijke lidstaat die heeft erkend dat hij verantwoordelijk is op grond van die verordening?

Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord:

- 4) Kan de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 voor een persoon die om internationale bescherming verzoekt, of een andere persoon in een overdrachtsprocedure op grond van die verordening een grondslag vormen om toepassing van deze bepaling te vorderen, waarover de bevoegde administratieve autoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaat zich moeten uitspreken, of moeten die administratieve autoriteiten en rechterlijke instanties de bedoelde omstandigheden ambtshalve vaststellen?"

24. Op 1 december 2016 heeft het Hof besloten de prejudiciële verwijzing overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgens de spoedprocedure te behandelen.⁹ Verzoekers in het hoofdgeding, de Republiek Slovenië en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen over de prejudiciële vragen ingediend. Diezelfde partijen, alsook de Italiaanse Republiek en het Verenigd Koninkrijk, hebben ter terechtzitting van 23 januari 2017 pleidooi gehouden.

IV. Analyse

A. Eerste prejudiciële vraag

25. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen, ten eerste, of het besluit van een lidstaat krachtens artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 om zelf een verzoek om internationale bescherming te behandelen onder het nationale recht dan wel onder het Unierecht valt, en ten tweede of, in het tweede geval, een rechter die uitspraak doet in laatste aanleg, verplicht is het Hof om uitlegging te verzoeken.

26. Partijen zijn het erover eens¹⁰ dat het gebruik van de mogelijkheid waarin artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 voorziet, een zaak van Unierecht is.

27. Wat het tweede deel van de vraag betreft, zijn verzoekers in het hoofdgeding van mening dat de Ustavno sodišče (grondwettelijk hof) niet verplicht was het Hof om uitlegging te verzoeken, op grond met name dat het uitsluitend aan de nationale rechter staat te beoordelen of de juiste toepassing van het Unierecht dermate voor de hand ligt dat geen redelijke twijfel mogelijk is. De Sloveense regering is van oordeel dat nationale rechterlijke instanties waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, verplicht zijn, zolang het Hof zich niet over de omstandigheden

9 — Ik vermeld in dit verband dat de tenuitvoerlegging van het administratieve besluit van 5 mei 2016, zoals de verwijzende rechter in antwoord op een verzoek om verduidelijking van het Hof heeft verklaard, niet is opgeschort en dat het Hof om die reden heeft besloten de onderhavige verwijzing volgens de spoedprocedure te behandelen. De zaak A. S. (C-490/16, thans aanhangig bij het Hof), waarin dezelfde rechter – de Vrhovno sodišče – het Hof eveneens om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van verordening nr. 604/2013 heeft verzocht, wordt daarentegen niet volgens de spoedprocedure behandeld, ondanks het verzoek daartoe van de verwijzende rechter. In deze zaak A. S. is de tenuitvoerlegging van het overdrachtsbesluit namelijk opgeschort.

10 — Met dien verstande dat noch de Italiaanse regering, noch de regering van het Verenigd Koninkrijk opmerkingen over de eerste prejudiciële vraag heeft ingediend.

van het gebruik van de mogelijkheid van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 heeft uitgesproken, het Hof vragen voor te leggen. De Commissie stelt dat de nationale rechter die beslissingen geeft waartegen volgens het nationale recht niet meer kan worden opgekomen, dient te beoordelen of hij te maken heeft met een *acte clair*, dan wel de zaak moet verwijzen naar het Hof.

28. Om te beginnen ben ik van mening dat de beslissing van een lidstaat om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 hem biedt om zelf een asielverzoek te behandelen, ofschoon hij volgens die verordening niet verantwoordelijk is, onder het Unierecht valt.

29. Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 604/2013 bepaalt immers dat een verzoek om internationale bescherming wordt behandeld door de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III van deze verordening genoemde criteria voor die behandeling verantwoordelijk is. Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 bepaalt dat de lidstaat waar een verzoek wordt ingediend, in afwijking van artikel 3, lid 1, „kan [...] besluiten” dat verzoek zelf te behandelen, ook al is hij volgens de criteria van diezelfde verordening niet verantwoordelijk. Deze lidstaat beschikt dus over beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de beslissing om al dan niet van de hem door artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 geboden mogelijkheid tot behandeling gebruik te maken.

30. De uitoefening door een lidstaat van zijn beoordelingsbevoegdheid ter zake van de beslissing om al dan niet een verzoek te behandelen, kan niet worden geacht buiten de werkingssfeer van het Unierecht te vallen. Zoals het Hof heeft geoordeeld in het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 65-69), wordt de lidstaat die besluit om een verzoek zelf te behandelen, de voor die behandeling verantwoordelijke lidstaat in de zin van verordening nr. 604/2013 en moet hij de overige betrokken lidstaten daarvan op de hoogte brengen. De uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid die de lidstaten bij deze bepaling wordt verleend, maakt dus deel uit van het mechanisme voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat. De beslissing van een lidstaat om al dan niet van de hem door artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 geboden mogelijkheid gebruik te maken, valt derhalve onder het Unierecht.

31. Wat voorts de verplichting betreft voor een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie om het Hof om uitlegging te verzoeken, valt uit de eerste prejudiciële vraag niet goed op te maken of de verwijzende rechter van het Hof wenst te vernemen of de Ustavno sodišče dan wel zichzelf verplicht was zich tot het Hof te wenden. In de eerste vraag wordt immers louter verwezen naar „de rechter die beslissingen wijst waartegen niet meer kan worden opgekomen”, zonder dat deze wordt genoemd. Toch denk ik dat de verwijzende rechter bovenal duidelijkheid wenst te verkrijgen over zijn eigen verplichtingen, aangezien hij, enerzijds, het Hof vóór zijn arrest van 29 juni 2016 niet om uitlegging heeft verzocht en, anderzijds, het Hof thans vragen voorlegt, ofschoon de hogere rechter, de Ustavno sodišče, dat zelf niet heeft gedaan. Hieronder zal ik dan ook onderzoeken of de Vrhovno sodišče verplicht is het Hof om uitlegging van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 te verzoeken. Dat is volgens mij het geval.

32. Dienaangaande breng ik in herinnering dat een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, gehouden is een vraag van Unierecht die voor haar rijst naar het Hof te verwijzen, tenzij zij heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is of dat de betrokken bepaling van Unierecht door het Hof reeds is uitgelegd, dan wel dat de juiste toepassing van het Unierecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan.¹¹

11 — Arrest van 9 september 2015, X en Van Dijk (C-72/14 en C-197/14, EU:C:2015:564, punt 55).

33. In de eerste plaats ontnemt de omstandigheid dat tegen de arresten van de Vrhovno sodišče een grondwettelijke klacht kan worden ingediend, deze rechter niet de hoedanigheid van rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep in de zin van artikel 267, derde alinea, VWEU. In het arrest van 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 72) heeft het Hof immers geoordeeld dat uit de omstandigheid dat bij de Slowaakse constitutionele rechter beroep tegen de beslissingen van de Najvyšší súd Slovenskej republiky kan worden ingesteld „dat is beperkt tot de vraag of er sprake is van een eventuele schending van door de nationale constitutie of een internationale overeenkomst gewaarborgde rechten en vrijheden”, niet kan worden afgeleid dat de Najvyšší súd Slovenskej republiky niet kan worden aangemerkt als een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep in de zin van artikel 267, derde alinea, VWEU. De Najvyšší súd Slovenskej republiky (hoogste rechterlijke instantie, Slowakije) was „als hoogste rechterlijke instantie” „verplicht om het Hof een prejudiciële vraag te stellen”. Hetzelfde geldt voor de Vrhovno sodišče (hoogste rechterlijke instantie, Slovenië). Tegen de arresten van deze rechter kan immers alleen wegens schending van de grondrechten en fundamentele vrijheden van de verzoeker een grondwettelijke klacht worden ingediend.

34. In de tweede plaats is het niet van belang dat de Vrhovno sodišče krachtens het nationale recht is gebonden aan de uitlegging die de Ustavno sodišče aan artikel 3, lid 2, tweede alinea, en artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 geeft. In het arrest van 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 68) heeft het Hof immers geoordeeld dat een regel van nationaal recht op grond waarvan het rechtsoordeel van een hogere rechterlijke instantie, in casu de Ústavný súd Slovenskej republiky (grondwettelijk hof, Slowakije) bindend is voor een andere nationale rechter, de Najvyšší súd Slovenskej republiky (hoogste rechterlijke instantie, Slowakije), laatstgenoemde rechter niet de bevoegdheid ontnemt het Hof vragen voor te leggen over de uitlegging van het Unierecht waarop bedoeld oordeel betrekking heeft. De Najvyšší súd Slovenskej republiky is, zoals wij in het vorige punt hebben gezien, een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep in de zin van artikel 267, derde alinea, VWEU. De Vrhovno sodišče (hoogste rechterlijke instantie, Slovenië) is dus net zo min als de Najvyšší súd Slovenskej republiky (hoogste rechterlijke instantie, Slowakije) van zijn verplichting tot prejudiciële verwijzing ontheven door de regel van nationaal recht op grond waarvan hij is gebonden aan de uitlegging van de nationale constitutionele rechter, en al helemaal niet wanneer deze, zoals in casu, het Hof niet om uitlegging heeft verzocht.

35. Wat, in de derde plaats, de vraag betreft of artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 moet worden aangemerkt als een *acte clair* die de Vrhovno sodišče ontslaat van zijn verplichting om het Hof om uitlegging te verzoeken, merk ik op, ten eerste, dat het uitsluitend aan de nationale rechterlijke instantie staat om te beoordelen of de juiste toepassing van het Unierecht dermate voor de hand ligt dat er geen enkele ruimte voor redelijke twijfel is¹², en, ten tweede, dat uit de verwijzingsbeslissing duidelijk blijkt dat de Vrhovno sodišče artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 in het licht van de uitspraak van 28 september 2016 van de Ustavno sodišče niet als een *acte clair* beschouwt.¹³

36. Het antwoord op de eerste vraag moet dus luiden dat het besluit van een lidstaat om van de hem bij artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 geboden mogelijkheid gebruik te maken, onder het Unierecht valt. Een nationale rechterlijke instantie als de verwijzende rechter moet worden aangemerkt als een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep in de zin van artikel 267, derde alinea, VWEU, wanneer de

12 — Arrest van 9 september 2015, X en Van Dijk (C-72/14 en C-197/14, EU:C:2015:564, punt 58).

13 — Dat de Vrhovno sodišče zich vóór zijn arrest van 29 juni 2016 niet tot het Hof heeft gewend, laat zich volgens de verwijzingsbeslissing hierdoor verklaren dat deze rechter artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 als een *acte clair* beschouwde. Pas na de uitspraak van de Ustavno sodišče van 28 september 2016, die afwijkt van de eerdere Sloveense rechtspraak en bestuurspraktijk, zijn bij de verwijzende rechter twijfels over de uitlegging van deze bepaling gerezen.

mogelijkheid om voor de constitutionele rechter van de betrokken lidstaat beroep tegen haar beslissingen in te stellen, is beperkt tot de vraag of sprake is van schending van de grondrechten en fundamentele vrijheden. Daarbij is het niet van belang dat deze nationale rechterlijke instantie op grond van het nationale recht is gebonden aan het rechtsoordeel van de constitutionele rechter.

B. Tweede prejudiciële vraag

37. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de situatie als bedoeld in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013, te weten het bestaan van tekortkomingen in het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in de als verantwoordelijk aangewezen lidstaat die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest, de enige situatie is waarin de verzoeker niet aan die lidstaat kan worden overgedragen. Hij vraagt zich af of er andere situaties zijn waarin overdracht van de verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat niet mogelijk is, namelijk wanneer de overdracht zelf wegens de gezondheidstoestand van de verzoeker een risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest vormt. Anders gezegd, de verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de verzoeker kan worden overgedragen wanneer tekortkomingen *met betrekking tot zijn bijzondere situatie* kunnen resulteren in onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest.

38. Ik wijs erop dat in het hoofdgeding zowel de Vrhovno sodišče, in zijn arrest van 29 juni 2016, als de Ustavno sodišče, in zijn beslissing van 28 september 2016, heeft geoordeeld dat in Kroatië geen sprake was van tekortkomingen in het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest. Anders dan de Vrhovno sodišče heeft de Ustavno sodišče daaruit echter niet de conclusie getrokken dat verzoekers in het hoofdgeding aan Kroatië konden worden overgedragen. Deze rechter heeft immers geoordeeld dat het vermoeden dat de lidstaten de grondrechten van verzoekers eerbiedigen, niet alleen kan worden weerlegd wanneer in de verantwoordelijke lidstaat sprake is van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013, maar ook wanneer de verantwoordelijke lidstaat zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 3 EVRM of artikel 33, lid 1, van het Verdrag van Genève niet nakomt. Het laatste geval betreft volgens de Ustavno sodišče situaties waarop artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 niet van toepassing is. Om vast te stellen of een verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat kon worden overgedragen, dienden de bevoegde autoriteiten derhalve rekening te houden met alle relevante omstandigheden, waaronder de persoonlijke situatie van die verzoeker en zijn gezondheidstoestand. De Vrhovno sodišče is evenwel niet nagegaan of de overdracht gevolgen zou hebben voor de gezondheidstoestand van C. K. en haar kind. Daarom moest het arrest van 29 juni 2016 van de Vrhovno sodišče worden vernietigd en diende de zaak naar deze rechter te worden terugverwezen voor een beoordeling van de vraag of C. K en haar kind, *rekening houdend met hun persoonlijke situatie*, aan Kroatië konden worden overgedragen.

39. Verzoekers in het hoofdgeding en de Italiaanse regering zijn van mening dat de situatie als bedoeld in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 niet de enige situatie is waarin de verzoeker niet aan de verantwoordelijke lidstaat kan worden overgedragen. De Sloveense regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie stellen zich op het tegenovergestelde standpunt. In dit verband betoogt de Commissie dat het vermoeden dat elke lidstaat de grondrechten van verzoekers eerbiedigt, dat aan verordening nr. 604/2013 ten grondslag ligt, alleen in zeer uitzonderlijke situaties kan worden weerlegd. Kenmerkend voor dergelijke situaties is het bestaan van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen. Volgens de Commissie vallen daaronder ook tekortkomingen in de gezondheidszorg en ondersteuning voor bijzonder kwetsbare personen, alsook onredelijk lange administratieve en/of gerechtelijke procedures. In casu is niet aangetoond dat in

Kroatië sprake is van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen. Voorts is de gezondheidstoestand van C. K. volgens de Commissie niet voldoende kritiek om, in lijn met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), aan te nemen dat zij op die grond niet kan worden overgedragen.

40. Hieronder zal ik eerst ingaan op de situatie waarin een verzoeker op grond van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 niet aan de verantwoordelijke lidstaat kan worden overgedragen, en vervolgens op de bredere context waarin het EHRM de staten verbiedt de verzoeker over te dragen. Tot slot zal ik uiteenzetten waarom de verplichting om de verzoeker niet over te dragen mijns inziens moet worden beperkt tot de situatie als bedoeld in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013.

1. Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013: alleen inaanmerkingneming van „aan het systeem gerelateerde” tekortkomingen

41. Ik herinner eraan dat artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 bepaalt dat wanneer op grond van de criteria van hoofdstuk III van deze verordening een voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, de verzoeker niet aan die lidstaat kan worden overgedragen „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”.

42. Het begrip „systeemfouten” wordt echter noch in verordening nr. 604/2013, noch in de rechtspraak van het Hof nader omschreven.

43. Mijns inziens kunnen „systeemfouten” enkel worden begrepen als tekortkomingen van het asielstelsel zelf van de verantwoordelijke lidstaat, ongeacht of het gaat om de rechtsregels waaruit dat stelsel bestaat of de praktische toepassing daarvan. Die tekortkomingen moeten wel ernstig zijn, aangezien het Hof in het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 84 en 85) heeft uitgesloten dat „de geringste schending” of „geringe schendingen” van de richtlijnen op asielgebied¹⁴ aan het systeem gerelateerde tekortkomingen vormen. Dergelijke tekortkomingen moeten worden aangetoond met serieuze, onderling samenhangende bewijzen, met name regelmatige en overeenstemmende rapporten van internationale niet-gouvernementele organisaties, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen en de instellingen van de Unie.¹⁵ Van belang is vooral dat de tekortkomingen op het asielstelsel zelf betrekking moeten hebben, zodat tekortkomingen die de bijzondere situatie van de verzoeker betreffen, buiten beschouwing dienen te blijven. Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 verplicht de lidstaten dus niet om elk geval afzonderlijk te onderzoeken teneinde vast te stellen of de verzoeker in kwestie het risico loopt in de verantwoordelijke lidstaat onmenselijk of vernederend te worden behandeld.¹⁶

14 — Het betreft richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9); richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60), en richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96).

15 — Arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 91).

16 — Zie Hruschka, C., en Maiani, F., „Dublin III Regulation (EU) No 604/2013”, in Hailbronner, K., en Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, Beck – Hart – Nomos, 2016, blz. 1479-1605 (blz. 1499).

44. Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 codificeert het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), waarin het Hof (Grote kamer) heeft geoordeeld dat weliswaar moet worden aangenomen dat de behandeling van asielzoekers in elke lidstaat in overeenstemming is met de eisen van het Handvest, maar dat niet kan worden uitgesloten dat zich in een bepaalde lidstaat moeilijkheden voordoen die de goede werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel ernstig belemmeren. Dat is volgens het Hof zo in het geval van tekortkomingen in het systeem die onmenselijke of vernederende behandelingen tot gevolg hebben.¹⁷ Het Hof heeft hieruit afgeleid dat de lidstaten verplicht zijn een verzoeker niet aan de verantwoordelijke lidstaat over te dragen „wanneer zij niet onkundig kunnen zijn van het feit dat de fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest”.¹⁸

45. In het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865) was de Helleense Republiek de verantwoordelijke lidstaat. Het lijkt geen twijfel dat de tekortkomingen in deze lidstaat het asielstelsel zelf betroffen, aangezien Griekenland elf maanden eerder door het EHRM was veroordeeld wegens het onderwerpen van asielzoekers aan onmenselijke en vernederende behandelingen.¹⁹ Volgens de verwijzende rechter is in Kroatië echter geen sprake van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013.²⁰ Bijgevolg zou uitsluitend de bijzondere situatie van verzoekers in het hoofdgeding de Sloveense autoriteiten eventueel kunnen beletten hen aan Kroatië over te dragen. Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 sluit elk onderzoek van de bijzondere situatie van verzoekers uit, maar artikel 3 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM, stelt een dergelijk onderzoek juist verplicht.

2. Standpunt van het EHRM: inaanmerkingneming van de bijzondere situatie van de verzoeker

46. In zijn arrest van 4 november 2014, Tarakhel/Zwitserland (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712)²¹ brengt het EHRM, onder aanhaling van het arrest van het Hof van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), het vermoeden in herinnering dat de lidstaten de grondrechten van asielzoekers eerbiedigen. Vervolgens merkt het EHRM op dat, wil men bepalen of dat vermoeden wordt weerlegd, de „bron van het risico” er niet toe doet. De vraag of de „bron” van het risico van onmenselijke en vernederende behandelingen in systeemgebreken in de betrokken lidstaat ligt, doet niet ter zake. De lidstaat die de overdracht moet uitvoeren, is verplicht „de situatie van de persoon op wie de maatregel betrekking heeft, *specifiek* en grondig te onderzoeken, en [de uitvoering van de maatregel] op te schorten wanneer het risico op onmenselijke of vernederende behandeling komt vast te staan”.²² In dat geval moest de verzoeker aan Italië worden overgedragen. Het EHRM was van oordeel dat de situatie in Italië niet aan de overdracht in de weg stond, maar dat „de mogelijkheid dat een aanzienlijk deel van de asielzoekers die naar dit land worden teruggestuurd, geen opvangplek vindt of wordt ondergebracht in overvolle voorzieningen waar iedere vorm van privacy ontbreekt of zelfs sprake is van ongezonde of gewelddadige omstandigheden, niet valt uit te

17 — Arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 80, 81 en 86).

18 — Arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 94). Dit arrest is niet onder vigeur van verordening nr. 604/2013, maar van de voorganger daarvan, verordening nr. 343/2003, gewezen. In laatstgenoemde verordening was evenwel niets bepaald over de onmogelijkheid om een verzoeker over te dragen aan een lidstaat waar hij het risico loopt onmenselijk of vernederend te worden behandeld. Het Hof heeft in voornoemd arrest dus op grond van artikel 4 van het Handvest een verplichting om niet over te dragen geformuleerd.

19 — Arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M.S.S./België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 233, 264 en 321).

20 — In dit verband zij eraan herinnerd dat het uitsluitend aan de nationale rechter staat de feiten van de zaak te beoordelen (arrest van 16 september 1999, WWF e.a., C-435/97, EU:C:1999:418, punt 32).

21 — Waaraan wordt gerefereerd in de verwijzingsbeslissing.

22 — Arrest van het EHRM van 4 november 2014, Tarakhel/Zwitserland (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, § 103 en 104) (cursivering van mij).

sluiten”. Derhalve heeft het EHRM geoordeeld dat de Zwitserse autoriteiten de verzoekers pas aan Italië mochten overdragen wanneer zij van die staat de „afzonderlijke toezegging” kregen dat die verzoekers er zouden worden opgevangen in omstandigheden die voldoen aan de vereisten van artikel 3 EVRM.²³

47. Met andere woorden, voor een verbod op de overdracht van een verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat moet volgens het Hof van Justitie sprake zijn van tekortkomingen *van het systeem* van die lidstaat, terwijl het EHRM enkel tekortkomingen met betrekking tot de bijzondere situatie van de verzoeker eist.

3. „Aan het systeem gerelateerde tekortkomingen” als enige situatie waarin overdracht niet mogelijk is

48. Verzet artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 zich ertegen dat een verplichting om de verzoeker niet over te dragen wordt erkend in een andere dan de in deze bepaling bedoelde situatie, te weten wanneer er tekortkomingen bestaan in het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in de verantwoordelijke lidstaat?

49. Ik denk dat dit zo is.

50. Het is juist dat niets in de bewoordingen van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 suggereert dat de situatie als bedoeld in deze bepaling, te weten het bestaan van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen, de enige is waarin de verzoeker niet kan worden overgedragen. Dit artikel 3, lid 2, tweede alinea, bepaalt immers dat „het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen [...] *omdat* ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in [de betreffende] lidstaat systeemfouten bevatten”. Aangenomen mag dus worden dat de overdracht ook om andere redenen dan systeemgebreken onmogelijk kan zijn. Bovendien zou men kunnen stellen dat het Hof in het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), niet heeft bedoeld te vereisen dat de tekortkomingen, wil de overdracht als onmogelijk worden aangemerkt, aan het systeem gerelateerd zijn, maar zich met dat vraagstuk simpelweg niet heeft beziggehouden. In deze zaak waren de tekortkomingen ontegenzegglijk aan het systeem gerelateerd, zodat het Hof zich niet behoefde te buigen over de gevolgen van tekortkomingen die alleen de situatie van de verzoeker betroffen.

51. Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 kan mijns inziens echter niet aldus worden uitgelegd. Ten eerste lijkt mij een dergelijke uitlegging niet goed verenigbaar met het beginsel van wederzijds vertrouwen waarop het gemeenschappelijk Europees asielstelsel berust. Dienaangaande merk ik op dat volgens overweging 3 van verordening nr. 604/2013 „de lidstaten, die alle het beginsel van non-refoulement eerbiedigen, [worden] beschouwd als veilige landen voor onderdanen van derde landen”. Het beginsel van wederzijds vertrouwen, de hoeksteen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid²⁴, vereist dan ook dat de lidstaten „ervan uitga[n] dat alle andere lidstaten het Unierecht en, meer in het bijzonder, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen”.²⁵ Zou nu van de lidstaten worden vereist dat zij, alvorens zij een verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat overdragen, nagaan of in die lidstaat sprake is van tekortkomingen met betrekking tot de bijzondere situatie van die verzoeker, dan zou in feite van de lidstaten worden verlangd dat zij stelselmatig nagaan of de verantwoordelijke lidstaat de grondrechten van asielzoekers eerbiedigt. Een dergelijke

23 — Arrest van het EHRM van 4 november 2014, Tarakhel/Zwitserland (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, § 114, 115 en 120-122).

24 — Conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaken Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:140, punt 4).

25 — Advies 2/13 (toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 191.

verplichting zou niet alleen afbreuk doen aan het beginsel van wederzijds vertrouwen, maar ook aan de nuttige werking van verordening nr. 604/2013 en van het mechanisme waarmee snel kan worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is, dat blijktens overweging 5 van deze verordening daarbij is ingesteld.²⁶

52. Ten tweede kan volgens mij niet worden aangenomen dat het Hof in het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865) de mogelijkheid van tekortkomingen die alleen op de verzoeker betrekking hebben, niet voor ogen zou hebben gehad, aangezien termen als systeemgebreken of aan het systeem gerelateerde tekortkomingen in de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak niet voorkomen.²⁷

53. Ten derde zou ik erop willen wijzen dat het Hof geenszins verplicht is het standpunt van het EHRM over te nemen. Weliswaar bepaalt artikel 52, lid 3, van het Handvest dat, voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, „de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde [zijn] als die welke er door [het EVRM] aan worden toegekend”, en worden volgens de toelichting bij het Handvest „[d]e inhoud en reikwijdte van de gewaarborgde rechten [...] niet alleen bepaald door de tekst [van het Handvest en de eraan gehechte protocollen], maar ook door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en door het Hof van Justitie van de Europese Unie”²⁸, maar dat neemt niet weg dat het, zoals advocaat-generaal Trstenjak heeft opgemerkt, „onjuist zou zijn de rechtspraak van het EHRM in het kader van de toepassing van het Handvest te zien als uitleggingsbron met absolute waarde”²⁹.

54. Ten vierde merk ik op dat het Hof in het arrest van 10 december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punt 60), artikel 19, lid 2, van verordening nr. 343/2003, dat voorziet in de mogelijkheid van beroep tegen een besluit tot overdracht, aldus heeft uitgelegd dat wanneer een lidstaat op grond van een van de in die verordening genoemde criteria is aangewezen als de voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat³⁰, de verzoeker „slechts tegen de keuze van dit criterium [kan] opkomen met een beroep op het bestaan van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielpcedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat die ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest”³¹. Met andere woorden, de lidstaat die op grond van de criteria van verordening nr. 604/2013 als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, kan slechts in één geval van zijn verantwoordelijkheid worden ontheven, namelijk wanneer zijn asielpcedure en opvangvoorzieningen aan het systeem gerelateerde tekortkomingen in de zin van artikel 3, lid 2, van deze verordening bevatten. Hij blijft dus verantwoordelijk wanneer enkel van tekortkomingen met betrekking tot de bijzondere situatie van de verzoeker sprake is.

55. Het Hof heeft in het arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 61) weliswaar geoordeeld dat „een asielzoeker zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat een in hoofdstuk III van [verordening nr. 604/2013] genoemd verantwoordelijkheids criterium [...] verkeerd is toegepast”, maar ik wijs erop dat de verzoeker in die zaak niet beweerde dat hij in de verantwoordelijke lidstaat het risico liep onmenselijk of vernederend te worden behandeld.³² Het Hof heeft zich over dit punt dus niet

26 — Zie in dit verband conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Puid (C-4/11, EU:C:2013:244, punten 61 en 62).

27 — Advocaat-generaal Trstenjak stelt enkel als eis dat sprake is van een „ernstig risico van schending van de grondrechten” die het Handvest verzoekers toekent en vermeldt niet of een dergelijke aantasting van de grondrechten van verzoekers aan het systeem gerelateerd dient te zijn (conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de gevoegde zaken NS, C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:610, punt 127).

28 — PB 2007, C 303, blz. 17.

29 — Conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de gevoegde zaken NS (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:610, punt 146).

30 — Het betrof het criterium van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 343/2003, dat bepaalt dat de verantwoordelijkheid berust bij de lidstaat waarvan de grens door de verzoeker, komende vanuit een derde land, op illegale wijze is overschreden.

31 — Cursivering van mij.

32 — Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, punt 52).

uitgesproken. Bijgevolg kan uit het arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409) niet worden afgeleid dat het bestaan van tekortkomingen in het systeem van de verantwoordelijke lidstaat niet de enige situatie is waarin die lidstaat wordt ontheven van zijn verantwoordelijkheid en de verzoeker niet aan die lidstaat kan worden overgedragen.

56. Ik ben dan ook van mening dat de situatie waarin sprake is van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013, de enige is waarin de verzoeker niet kan worden overgedragen. Mijns inziens is het niet onmogelijk de verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat over te dragen wanneer tekortkomingen met betrekking tot de bijzondere situatie van die verzoeker een risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest vormen.

57. In casu stellen verzoekers in het hoofdgeding dat de overdracht van C. K. en haar kind aan Kroatië, gelet op hun gezondheidstoestand, een risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest met zich brengt. Zou worden onderzocht of de overdracht gevolgen kan hebben voor de gezondheidstoestand van C. K. en haar kind, dan zou in feite rekening worden gehouden met de bijzondere situatie van hen beiden, hetgeen, zoals reeds uiteengezet, in strijd zou zijn met artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013. Hoe dan ook hebben de Sloveense autoriteiten van de Kroatische autoriteiten de verzekering gekregen dat verzoekers in het hoofdgeding konden rekenen op onderdak, passende zorg en de noodzakelijke medische behandelingen.

58. Derhalve dient de tweede vraag aldus te worden beantwoord dat artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 zich ertegen verzet dat de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is, verplicht is de verzoeker niet aan die verantwoordelijke lidstaat over te dragen in een andere dan de in dit artikel 3, lid 2, tweede alinea, bedoelde situatie, te weten het bestaan van tekortkomingen in het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in de verantwoordelijke lidstaat die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest. In het bijzonder is het niet onmogelijk de verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat over te dragen wanneer de overdracht zelf een risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest met zich brengt.

C. Derde prejudiciële vraag

59. De derde vraag wordt gesteld voor het geval het antwoord van het Hof op de tweede vraag luidt dat artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 zich niet ertegen verzet dat de lidstaten in andere situaties dan die waarop deze bepaling doelt, verplicht zijn de verzoeker niet over te dragen. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 17, lid 1, van voornoemde verordening aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat, wanneer hij een verzoeker niet aan de verantwoordelijke lidstaat kan overdragen, verplicht is de hem door deze bepaling geboden mogelijkheid te gebruiken en het verzoek om internationale bescherming zelf te behandelen.

60. Gezien mijn antwoord op de tweede vraag, behoeft de derde vraag mijns inziens geen beantwoording. Nochtans zal ik, subsidiair, voor het geval het Hof mijn analyse van de tweede vraag niet deelt, de derde vraag onderzoeken.

61. Verzoekers in het hoofdgeding stellen dat de mogelijkheid van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 een verplichting wordt wanneer de verzoeker ernstig risico loopt in de verantwoordelijke lidstaat onmenselijk of vernederend te worden behandeld. De Sloveense en de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn van mening dat uit deze bepaling niet een dergelijke verplichting kan voortvloeien.

62. Naar mijn mening biedt artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 geen grond voor een *verplichting* om een verzoek om internationale bescherming te behandelen wanneer de verzoeker niet aan de verantwoordelijke lidstaat kan worden overgedragen.

63. In de eerste plaats zou een dergelijke uitlegging immers indruisen tegen de bewoordingen van deze bepaling. Zoals blijkt uit het opschrift van artikel 17 van verordening nr. 604/2013, gaat het hier om een „discretionaire bepaling”, waarin uitdrukkelijk is vastgelegd dat de lidstaten *kunnen besluiten* een bij hen ingediend verzoek te behandelen, ook al zijn zij daartoe op grond van de in die verordening vastgelegde criteria niet verplicht.

64. In de tweede plaats heeft het Hof in het arrest van 14 november 2013, Puid (C-4/11, EU:C:2013:740, punt 37) geoordeeld dat „de onmogelijkheid om een asielzoeker over te dragen aan de lidstaat die aanvankelijk als verantwoordelijke lidstaat was aangewezen, als zodanig [...] niet [impliceert] dat de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, op grond van artikel 3, lid 2, van [verordening nr. 343/2003, welke bepaling overeenkomt met artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013] verplicht is dat verzoek zelf te behandelen”. Evenzo heeft het Hof in het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 96) overwogen dat wanneer een verzoeker niet kan worden overgedragen, de behandeling van het verzoek door de lidstaat die de verzoeker diende over te dragen niet meer dan een „mogelijkheid” is. Ten slotte heeft het Hof ten aanzien van lid 2 van voornoemd artikel 17, dat eveneens is opgenomen onder het opschrift „discretionaire bepalingen”, geoordeeld dat het gaat om een „facultatieve bepaling [...] die de lidstaten een ruime beoordelingsbevoegdheid toekent”.³³

65. In de derde plaats is artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 aangemerkt als „sovereiniteitsclausule”.³⁴ In het arrest van 30 mei 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punt 37) heeft het Hof verwezen naar het voorstel van de Commissie dat tot verordening nr. 343/2003 heeft geleid, dat „preciseert [...] dat de in artikel 3, lid 2, van de verordening vervatte regel is ingevoerd opdat iedere lidstaat zelfstandig uit politieke, humanitaire of praktische overwegingen kan besluiten een asielverzoek te behandelen”. Het zou derhalve paradoxaal zijn de toepassing van deze bepaling voor de betrokken lidstaat verplicht te stellen.

66. In de vierde plaats merk ik op dat de Commissie in haar voorstel tot wijziging van verordening nr. 604/2013³⁵ zelfs de *mogelijkheid* om de soevereiniteitsclausule toe te passen tracht te beperken. Artikel 19, lid 1, van het Commissievoorstel bepaalt namelijk dat „elke lidstaat [kan] besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, *op gezinsgerelateerde gronden die verband houden met een ruimer gezinsbegrip dat niet onder artikel 2, onder g), valt*” (dat wil zeggen ruimer dan de echtgenoot of partner van de

33 — Arrest van 6 november 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685, punt 27).

34 — Zie Hruschka, C., en Maiani, F., „Dublin III Regulation (EU) No 604/2013”, in Hailbronner, K., en Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, Beck – Hart – Nomos, 2016, blz. 1479-1605 (blz. 1534).

35 — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking) [COM(2016) 270 final].

verzoeker, zijn minderjarige kinderen en, in geval van een minderjarige verzoeker, diens vader en moeder).³⁶ Als de mogelijkheid om het verzoek op grond van de soevereiniteitsclausule te behandelen al aan beperkingen wordt gebonden, kan daarvan zeker geen verplichting worden gemaakt.³⁷

67. Bijgevolg moet het antwoord op de derde vraag luiden dat artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 niet aldus kan worden uitgelegd dat een lidstaat, wanneer hij gehouden is een verzoeker niet over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat, zelf het bij hem ingediende verzoek om internationale bescherming moet behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in die verordening vastgelegde criteria niet verplicht.

D. Vierde prejudiciële vraag

68. De vierde vraag wordt gesteld voor het geval het antwoord van het Hof op de derde vraag zou luiden dat een lidstaat, wanneer hij gehouden is de verzoeker niet aan de verantwoordelijke lidstaat over te dragen, het verzoek op grond van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 zelf moet behandelen. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de bevoegde administratieve en rechterlijke instanties van de lidstaat die de verzoeker dient over te dragen, voornoemde bepaling ambtshalve moeten toepassen.

69. Gezien mijn antwoord op de derde vraag, is beantwoording van de vierde vraag naar mijn oordeel niet nodig. Niettemin zal ik, subsidiair, voor het geval het Hof mijn analyse van de derde vraag niet deelt, de vierde vraag onderzoeken.

70. Verzoekers in het hoofdgeding stellen dat wanneer de verzoeker aannemelijk maakt dat zijn overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat schending van zijn grondrechten zou opleveren, de bevoegde administratieve en rechterlijke instanties verplicht zijn artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 ambtshalve toe te passen. De Sloveense regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn van oordeel dat die instanties niet ambtshalve daartoe verplicht zijn. Zij benadrukken dat de behandeling van een verzoek om internationale bescherming op grond van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 een mogelijkheid voor de betrokken lidstaat, maar niet een recht voor de verzoeker is.

71. In dit verband herinner ik eraan dat het bij ontbreken van Unievoorschriften ter zake, krachtens het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten een zaak van hun interne rechtsorde is dergelijke voorschriften vast te stellen, op voorwaarde evenwel dat die voorschriften niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).³⁸

36 — Cursivering van mij. De Commissie stelt tevens voor overweging 17 van verordening nr. 604/2013 aldus te wijzigen dat daarin wordt verklaard dat het gebruik van de soevereiniteitsclausule „uitzonderlijk [moet] blijven”, omdat daarmee wordt afgeweken van de criteria die in verordening nr. 604/2013 zijn vastgelegd en de doeltreffendheid van het stelsel mogelijk wordt ondermijnd.

37 — Ik teken hierbij aan dat de Commissie in het voorstel tot wijziging van verordening nr. 343/2003 reeds een aanpassing van de soevereiniteitsclausule had voorgesteld waarbij deze zou komen te luiden dat „elke lidstaat *om humanitaire redenen of uit mededogen* [kan] besluiten een [verzoek] te behandelen, ook al is hij daartoe [...] niet verplicht” (cursivering van mij). Dit voorstel is echter niet overgenomen. Zie voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2008 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (Herschikking) (COM(2008) 820 definitief).

38 — Arrest van 17 maart 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punt 24).

72. In casu bevat verordening nr. 604/2013 weliswaar procedurele bepalingen (hoofdstukken II en VI), maar daarin is niets vastgelegd over de mogelijkheid of verplichting voor de administratieve en rechterlijke instanties om ambtshalve te onderzoeken of de verzoeker het risico loopt in de verantwoordelijke lidstaat onmenselijk of vernederend te worden behandeld, in welk geval de lidstaat die de verzoeker overdraagt, zelf het verzoek om internationale bescherming zou moeten behandelen. De vraag of de nationale administratieve en rechterlijke instanties gehouden zijn het middel aangaande schending van artikel 4 van het Handvest en de toepassing van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 ambtshalve te onderzoeken, moet derhalve in het licht van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid worden beantwoord.

73. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat verzoekers in het hoofdgeding reeds tijdens de administratieve procedure konden opkomen tegen hun overdracht aan Kroatië, op grond dat zij door die overdracht aan een risico op onmenselijke of vernederende behandeling zouden worden blootgesteld. De vraag lijkt mij dan ook hypothetisch en dus niet-ontvankelijk.³⁹

74. Bijgevolg stel ik voor de vierde prejudiciële vraag niet-ontvankelijk te verklaren.

V. Conclusie

75. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Vrhovno sodišče (hoogste rechterlijke instantie, Slovenië) te beantwoorden als volgt:

„Primair:

- 1) Het besluit van een lidstaat om gebruik te maken van de mogelijkheid die hem wordt geboden bij artikel 17, lid 1, 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 (herschikking), valt onder het Unierecht.
- 2) Een nationale rechterlijke instantie als de verwijzende rechter moet worden aangemerkt als een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep in de zin van artikel 267, derde alinea, VWEU, wanneer de mogelijkheid om voor de constitutionele rechter van de betrokken lidstaat beroep tegen haar beslissingen in te stellen, is beperkt tot de vraag of sprake is van schending van de grondrechten en fundamentele vrijheden. Daarbij is het niet van belang dat deze nationale rechterlijke instantie op grond van het nationale recht is gebonden aan het rechtsoordeel van de constitutionele rechter.
- 3) Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 604/2013 verzet zich ertegen dat de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is, verplicht is de verzoeker niet aan die verantwoordelijke lidstaat over te dragen in een andere dan de in dit artikel 3, lid 2, tweede alinea, bedoelde situatie, te weten het bestaan van tekortkomingen in het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in de verantwoordelijke lidstaat die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest. In het bijzonder is het niet onmogelijk de verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat over te dragen wanneer de overdracht zelf een risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest met zich brengt.

39 — Arrest van 13 maart 2014, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, punt 35).

Subsidiair:

- 4) Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013 kan niet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat, wanneer hij gehouden is een verzoeker niet over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat, zelf het bij hem ingediende verzoek om internationale bescherming moet behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening vastgelegde criteria niet verplicht.
- 5) De vierde prejudiciële vraag is niet-ontvankelijk.”