



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 20 juni 2017¹

Zaak C-670/16

**Tsegezab Mengesteab
tegen
Bondsrepubliek Duitsland**

[verzoek van het Verwaltungsgericht Minden (bestuursrechter Minden, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Uitlegging van verordening (EU) nr. 604/2013 – Overnameverzoeken volgens artikel 21, lid 1 – Termijnen voor het doen van een overnameverzoek – Moment waarop volgens artikel 20, lid 2, een verzoek om internationale bescherming wordt ingediend – Moment waarop de termijn van artikel 21, lid 1, aanvangt – Vraag of het recht van beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit krachtens artikel 27, lid 1, zich uitstrekt tot niet-inachtneming van de termijnen van artikel 21, lid 1”

1. In deze prejudiciële verwijzing verzoekt het Verwaltungsgericht Minden (bestuursrechter Minden, Duitsland) om nadere aanwijzingen over de uitlegging van verschillende aspecten van de Dublin III-verordening² en enkele Uniehandelingen waarbij de bij die verordening ingestelde procedures worden uitgewerkt.³ Ten eerste, kan een onderdaan van een derde land die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend in lidstaat „A”, wanneer die staat aan lidstaat „B” heeft verzocht om de behandeling van zijn verzoek over te nemen en lidstaat „B” volgens de regels van de Dublin III-verordening de verantwoordelijke lidstaat wordt, het door lidstaat „A” genomen overdrachtsbesluit krachtens artikel 27, lid 1, van die verordening bestrijden op de grond dat het overnameverzoek werd gedaan na het verstrijken van de in de Dublin III-verordening neergelegde termijn? Ten tweede, welke gebeurtenis markeert precies de aanvang van de termijn waarbinnen lidstaat „A” (de verzoekende lidstaat) een overnameverzoek moet doen? In dat verband rijzen er een aantal deelvragen, zoals: vangt die periode aan wanneer de onderdaan van een derde land zich aanmeldt bij de instanties van een lidstaat en voor het eerst om internationale bescherming verzoekt? Of wanneer de autoriteiten van een lidstaat een document verstrekken ter bevestiging dat de betrokkene hangende de beslissing op zijn verzoek om internationale bescherming in die lidstaat mag

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening”).

3 Zie met name verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening (EU) nr. 604/2013 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; hierna: „Eurodac-verordening”) en uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 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; hierna: „Dublin-uitvoeringsverordening”).

verblijven en gedurende die periode recht heeft op bepaalde bijstand als huisvesting en socialezekerheidsvoorzieningen? Of wanneer het verzoek om internationale bescherming bij de bevoegde autoriteiten wordt ingediend (en zo ja, waaruit bestaat de „indiening” van een zodanig verzoek)?

Relevante bepalingen van Unierecht

Het Handvest

2. Artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁴ garandeert het recht op asiel met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen⁵ en overeenkomstig de Verdragen.

3. Artikel 47, eerste alinea, van het Handvest bepaalt dat eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte.⁶

4. Volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest hebben de door het Handvest gegarandeerde rechten dezelfde inhoud en reikwijdte als de ermee corresponderende rechten in het EVRM.

Het Dublinsysteem – een overzicht

5. Het Dublinsysteem vindt zijn oorsprong in het interstatelijk mechanisme van de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord.⁷ Het Dublinsysteem voorziet in criteria en mechanismen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. De desbetreffende bepalingen werden opgenomen in de Overeenkomst van Dublin⁸, die in 1997 bij het Verdrag van Amsterdam onder het Unie-acquis werd gebracht en vervolgens is vervangen bij 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.⁹

4 PB 2010, C 83, blz. 389 (hierna: „Handvest”).

5 Ondertekend te Genève op 28 juli 1951 en in werking getreden op 22 april 1954 (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545, 1954), zoals aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967, in werking getreden op 4 oktober 1967.

6 De met artikel 47 van het Handvest corresponderende rechten in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) zijn te vinden in de artikelen 6 en 13 daarvan.

7 De Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord 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 (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „SUO”). De regels betreffende de bepaling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken waren neergelegd in de artikelen 28-38. Die regels zijn vervangen door het Dublinsysteem.

8 PB 1997, C 254, blz. 1.

9 Verordening van 18 februari 2003 (PB 2003, L 50, blz. 1; hierna: „Dublin II- verordening”). De criteria voor de aanwijzing van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming zijn thans opgenomen in hoofdstuk III van de Dublin III-verordening (hierna: „criteria van hoofdstuk III”).

De Dublin III-verordening

6. De considerans bevat de volgende uitspraken:

- De methode om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is, 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.¹⁰
- De procedurerichtlijn¹¹ moet van toepassing zijn naast en onverminderd de bepalingen betreffende de bij de Dublin III-verordening gereguleerde procedurele vrijwaringen, behoudens de beperkingen betreffende de toepassing van die richtlijn.¹²
- Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen, overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest, juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd. Teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking te hebben op de toepassing van de Dublin III-verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen.¹³
- Wat betreft de behandeling van personen die onder de Dublin III-verordening vallen, zijn de lidstaten gebonden aan hun verplichtingen op grond van instrumenten van internationaal recht, waaronder de desbetreffende [rechtspraak] van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.¹⁴ De Dublin III-verordening is opgesteld met inachtneming van de grondrechten en de beginselen die met name in het Handvest worden erkend en dient derhalve dienovereenkomstig te worden toegepast.¹⁵

7. Artikel 2 bevat de volgende definities:

- „a) ‚onderdaan van een derde land’: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en die geen onderdaan is van een staat die op grond van een overeenkomst met de Europese Unie aan deze verordening deelneemt;
- b) ‚verzoek om internationale bescherming’: een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder h), van [de erkenningsrichtlijn¹⁶];
- 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;

[...]”

¹⁰ Overweging 5.

¹¹ 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. 6; hierna: „procedurerichtlijn”).

¹² Overweging 12.

¹³ Overweging 19.

¹⁴ Overweging 32.

¹⁵ Overweging 39.

¹⁶ 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; hierna: „erkeningsrichtlijn”).

8. Volgens het in artikel 3, lid 1, van de Dublin III-verordening verankerde algemene beginsel behandelen de lidstaten „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.” Artikel 3, lid 2, bepaalt dat, wanneer op basis van de criteria van hoofdstuk III geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst werd ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan. De tweede alinea van artikel 3, lid 2, codificeert het arrest N. S. e.a. van het Hof,¹⁷ en luidt als volgt:

„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.”

9. Artikel 4, lid 1, bepaalt: „[z]odra een verzoek om internationale bescherming in een lidstaat is ingediend in de zin van artikel 20, lid 2, stellen de bevoegde autoriteiten van die lidstaat de verzoeker in kennis van de toepassing van deze verordening, [...]”.¹⁸ Volgens artikel 5, lid 1, voeren de lidstaten ook een persoonlijk onderhoud met de verzoeker.¹⁹

10. Hoofdstuk III omvat de artikelen 7 tot en met 15. Artikel 7, lid 1, bepaalt dat de criteria van hoofdstuk III van toepassing zijn in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst. Welke lidstaat verantwoordelijk 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 (artikel 7, lid 2).

11. De lijst van criteria wordt aangevoerd door die betreffende minderjarigen (artikel 8) en gezinsleden (artikelen 9, 10 en 11). De verwijzende rechter heeft niet aangegeven dat deze in het hoofdgeding aan de orde zijn.

12. Artikel 13, lid 1, bepaalt:

„Wanneer is vastgesteld, aan de hand van bewijsmiddelen of indirect bewijs, zoals omschreven in de twee in artikel 22, lid 3, van [de Dublin III-verordening] genoemde lijsten, inclusief de gegevens zoals bedoeld in [de Eurodac-verordening], berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij die lidstaat. Die verantwoordelijkheid eindigt twaalf maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden.”

13. In artikel 17, lid 1, heet het: „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 [de Dublin III-verordening] neergelegde criteria niet verplicht.”

¹⁷ Arrest van 21 december 2011, C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865.

¹⁸ De informatie die aan verzoekers wordt verstrekt, moet onder meer betrekking hebben op de mogelijkheid om een overdrachtsbesluit aan te vechten (artikel 4, lid 1, onder d).

¹⁹ Het persoonlijk onderhoud kan achterwege blijven wanneer de verzoeker onderduikt of reeds op andere wijze de informatie heeft verstrekt die relevant is voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat (artikel 5, lid 2).

14. Volgens artikel 18, lid 1, onder a), is de verantwoordelijke lidstaat verplicht een verzoeker die zijn verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend, over te nemen. In dat geval behandelt de verantwoordelijke lidstaat volgens artikel 18, lid 2, het verzoek om internationale bescherming, of rondt hij de behandeling van het verzoek af.

15. De voorschriften inzake over- en terugnameprocedures staan in hoofdstuk VI. Artikel 20 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.

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

[...]”

16. Artikel 21, lid 1, luidt:

„De lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan die andere lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 20, lid 2, om overname verzoeken.

Niettegenstaande de eerste alinea wordt, in het geval van een Eurodac-treffer met gegevens die zijn opgeslagen overeenkomstig artikel 14 van [de Eurodac-verordening], het verzoek uiterlijk twee maanden na ontvangst van de treffer toegezonden overeenkomstig artikel 15, lid 2, van die verordening.

Indien er binnen de in de eerste en tweede alinea vastgelegde termijnen geen verzoek tot overname van de verzoeker wordt ingediend, is de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.”

17. Volgens artikel 22, lid 1, moet de aangezochte lidstaat de nodige naspeuringen verrichten en binnen twee maanden na ontvangst ervan op een dergelijk verzoek reageren. Volgens artikel 22, lid 2, wordt gebruikgemaakt van zekere bewijsmiddelen en indirecte bewijzen. Artikel 22, lid 7, bepaalt dat wanneer de in het kader van een overnameverzoek aangezochte lidstaat de in artikel 22, lid 1, bepaalde termijn zonder reactie laat verstrijken, dit in de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat gelijk staat met aanvaarding van het overnameverzoek.

18. De procedures voor terugnameverzoeken worden beschreven in de artikelen 23 tot en met 25. Wanneer een lidstaat waar een verzoeker een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, van oordeel is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is, kan het een terugnameverzoek doen (artikel 23, lid 1). Het verzoek wordt zo snel mogelijk ingediend en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van een Eurodac-treffer. Indien het verzoek tot terugname is gebaseerd op ander bewijs dan de gegevens uit het Eurodac-systeem, beschikt de lidstaat hiertoe over drie maanden vanaf de indiening van het verzoek om internationale bescherming (artikel 23, lid 2). Het achterwege laten van een terugnameverzoek binnen de vermelde termijnen leidt ertoe, dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming blijft berusten bij de lidstaat waar het nieuwe verzoek is ingediend (artikel 23, lid 3).

19. Volgens artikel 24, lid 2, geldt er een termijn van twee maanden voor het doen van een terugnameverzoek wanneer er een Eurodac-treffer is, er geen nieuw verzoek is ingediend in de verzoekende lidstaat en de betrokken onderdaan van een derde land zich zonder verblijfstitel op het grondgebied van die staat ophoudt. Bij ontbreken van bewijs uit het Eurodac-systeem bedraagt de termijn drie maanden vanaf de datum waarop de verzoekende lidstaat vaststelt dat hij wellicht verantwoordelijk is voor de betrokken persoon. Wanneer het terugnameverzoek niet binnen de in artikel 24, lid 2, bepaalde termijnen wordt ingediend, moet de verzoekende lidstaat de betrokkene in de gelegenheid stellen een nieuw verzoek in te dienen.²⁰

20. Artikel 26 verplicht de verzoekende lidstaat om, wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname (of de terugname) van een verzoeker, de betrokkene in kennis te stellen van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat. Dat besluit moet informatie over de beschikbare rechtsmiddelen bevatten.

21. Artikel 27, lid 1, bepaalt dat verzoekers het recht hebben om bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht. Volgens artikel 27, lid 3, moeten de lidstaten in hun nationale recht bepalen dat het beroep of het bezwaar tegen een overdrachtsbesluit opschortende werking heeft en de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst daarvan op het grondgebied van de lidstaten te blijven.

22. Artikel 29 betreft de werkwijzen en termijnen in verband met overdrachten. Artikel 29, lid 1, bepaalt dat „[d]e verzoeker [...] overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, [wordt] 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.”

23. Artikel 35, lid 1, luidt: „Elke lidstaat deelt de Commissie onverwijld mee welke autoriteiten specifiek belast zijn met de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit deze verordening en eventuele wijzigingen daarvan. De lidstaten zorgen ervoor dat die autoriteiten over voldoende middelen beschikken om hun taak te vervullen en met name om binnen de gestelde termijnen te kunnen antwoorden op informatie-, overname- en terugnameverzoeken.”

De Eurodac-verordening

24. Het systeem dat is ingesteld bij de Eurodac-verordening heeft als doel te helpen vaststellen welke lidstaat krachtens de Dublin III-verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van een door een onderdaan van een derde land ingediend verzoek om internationale bescherming, en tevens om de toepassing van de laatste verordening te vergemakkelijken.²¹ Een „treffer” wordt gedefinieerd als „de op grond van een vergelijking door het centraal systeem geconstateerde overeenstemming of overeenstemmingen tussen de vingerafdrukgegevens die in de geautomatiseerde centrale gegevensbank zijn opgeslagen en de vingerafdrukken die door een lidstaat zijn toegezonden voor een persoon [...]”.²²

20 De aangezochte lidstaat heeft vanaf de datum van ontvangst van het terugnameverzoek een maand de tijd om een besluit te nemen. Wanneer het verzoek is gebaseerd op uit het Eurodac-systeem verkregen gegevens, wordt die termijn teruggebracht tot twee weken (artikel 25, lid 1). Het zonder reactie laten verstrijken van de in artikel 25, lid 1, genoemde termijn wordt geacht gelijk te staan met aanvaarding van het verzoek om de betrokken persoon terug te nemen (artikel 25, lid 2).

21 Artikel 1.

22 Artikel 2, lid 1, onder d). Het systeem bestaat uit een gecomputeriseerde centrale gegevensbank met vingerafdrukken („centraal systeem”) (artikel 3, lid 1).

25. Volgens artikel 9 moet elke lidstaat onverwijld de vingerafdrukken nemen van alle vingers van elke persoon van 14 jaar of ouder die om internationale bescherming verzoekt, en deze samen met bepaalde andere gegevens zo spoedig mogelijk en uiterlijk 72 uur na de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening toezenden aan het centraal systeem.²³ De gegevens worden bewaard voor een periode van tien jaar. De verplichting om vingerafdrukgegevens te verzamelen en toe te zenden, geldt ook met betrekking tot onderdanen van derde landen die zijn aangehouden in verband met het illegaal overschrijden van een buitengrens (artikel 14, leden 1 en 2). De verzamelde gegevens worden opgeslagen in het centraal systeem. Onverminderd de verplichtingen om statistische verslagen op te stellen, worden de aldus opgeslagen gegevens uitsluitend gebruikt voor de vergelijking met gegevens over personen die om internationale bescherming verzoeken.²⁴

De Dublin-uitvoeringsverordening

26. De Dublin-uitvoeringsverordening bevat specifieke regelingen om op het gebied van de indiening en de behandeling van overname- en terugnameverzoeken de samenwerking tussen de voor de toepassing van de Dublin III-verordening verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten te vergemakkelijken.²⁵ Een standaardformulier voor overnameverzoeken is als bijlage bij de uitvoeringsverordening gevoegd. Het verzoek moet onder meer een kopie bevatten van alle bewijsmiddelen en indirecte bewijzen op grond waarvan kan worden aangenomen dat de aangezochte lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, alsmede de gegevens met betrekking tot een Eurodac-treffer.²⁶

27. Bijlage II van de uitvoeringsverordening bestaat uit een „lijst A” en een „lijst B”, die de bewijsmiddelen vermelden voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de toepassing van de Dublin III-verordening. Lijst A betreft formele bewijzen die, tenzij weerlegd door bewijs voor het tegendeel, verantwoordelijkheid vestigen. De eerste vermelding onder punt 7 van die lijst verwijst naar een treffer in het kader van Eurodac die is vastgesteld door een vergelijking van de vingerafdrukken van de verzoeker met krachtens artikel 14 van de Eurodac-verordening verzamelde vingerafdrukken.

De erkenningsrichtlijn

28. De erkenningsrichtlijn stelt normen vast 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, alsmede voor de inhoud van de verleende bescherming.²⁷ Artikel 2 bevat onder meer de volgende definities:

„a) ‚internationale bescherming’: de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus;

[...]

²³ De gegevens worden opgesomd in artikel 11 van de Eurodac-verordening en betreffen onder meer: het geslacht van de verzoeker; het referentienummer dat door de lidstaat van oorsprong wordt gebruikt; de datum waarop de vingerafdrukken zijn genomen; de datum waarop de gegevens aan het centraal systeem zijn toegezonden, en de gebruikersidentificatie van de operator.

²⁴ Artikel 15.

²⁵ Overweging 3.

²⁶ Artikel 1.

²⁷ Artikel 1.

h) ‚verzoek om internationale bescherming‘: een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere, niet onder deze richtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht;

[...]”

De procedurerichtlijn

29. De procedurerichtlijn stelt gemeenschappelijke procedures vast voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming.²⁸ De richtlijn is van toepassing op verzoeken om internationale bescherming die binnen het grondgebied van de Europese Unie worden gedaan.²⁹ De lidstaten moeten een beslissingsautoriteit aanwijzen die verantwoordelijk is voor de behandeling van verzoeken in alle relevante procedures. Het staat de lidstaten vrij om uit te maken of de beslissingsautoriteit tevens verantwoordelijk is voor de behandeling van gevallen krachtens de Dublin III-verordening.³⁰

30. Artikel 6, lid 1, bepaalt dat, wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming doet bij een autoriteit die naar nationaal recht bevoegd is voor de registratie, deze plaatsvindt binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan. Wanneer het verzoek om internationale bescherming wordt gedaan bij autoriteiten die naar nationaal recht niet voor registratie van de betrokkene bevoegd zijn, moet de registratie niettemin plaatsvinden binnen zes werkdagen nadat het verzoek is gedaan. Die autoriteiten moeten verzoekers informeren over waar en hoe verzoeken om internationale bescherming kunnen worden ingediend. Volgens artikel 6, lid 2, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om het zo snel mogelijk in te dienen.³¹ Onverminderd artikel 6, lid 2, kunnen lidstaten eisen dat verzoeken om internationale bescherming persoonlijk en/of op een aangewezen plaats worden ingediend (artikel 6, lid 3). Artikel 6, lid 4, luidt: „Niettegenstaande lid 3 wordt een verzoek om internationale bescherming geacht te zijn ingediend zodra de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door een verzoeker ingediend formulier, of, indien voorgeschreven naar nationaal recht, een officieel rapport, hebben ontvangen.”

31. Een verzoeker om internationale bescherming heeft het recht om in de betrokken lidstaat te blijven, louter ten behoeve van de procedure ter behandeling van zijn verzoek.³²

De opvangrichtlijn

32. Richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming³³, als omschreven in artikel 2, onder h), van de erkenningsrichtlijn, bepaalt dat de lidstaten verzoekers binnen een redelijke termijn van ten hoogste 15 dagen na de „indiening” van het verzoek om internationale bescherming informatie verstrekken over de geldende voordelen en over de verplichtingen die zij moeten nakomen in verband met de opvangvoorzieningen (artikel 5, lid 1). De

²⁸ Artikel 1.

²⁹ Artikel 3, lid 1.

³⁰ Artikel 4, leden 1 en 2. De „beslissingsautoriteit” wordt in artikel 2, onder f), gedefinieerd als „elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen”.

³¹ Wanneer het verzoek niet wordt ingediend, kunnen de lidstaten artikel 28 toepassen, dat voorziet in de toepasselijkheid van de procedure ingeval het verzoek impliciet wordt ingetrokken of impliciet van het verzoek wordt afgezien.

³² Artikel 9, lid 1.

³³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 180, blz. 96) (hierna: „opvangrichtlijn”).

lidstaten moeten ervoor zorgen dat binnen drie dagen nadat een verzoek om internationale bescherming ingediend is, aan de verzoeker een document wordt verstrekt waaruit zijn status van verzoeker blijkt of waarin staat dat hij op het grondgebied van de lidstaat mag verblijven zolang zijn of haar verzoek hangende of in behandeling is (artikel 6, lid 1).

Relevante nationaalrechtelijke bepalingen

33. Uit de toelichting van de verwijzende rechter in de verwijzingsbeschikking blijkt dat, wanneer een onderdaan van een derde land in Duitsland om internationale bescherming verzoekt, het nationale stelsel onderscheid maakt tussen enerzijds een informeel verzoek gedaan bij autoriteiten (zoals die welke verantwoordelijk zijn voor de grensbewaking, de politie, immigratiebeambten of een opvangcentrum voor asielzoekers) en anderzijds de indiening van een formeel verzoek om internationale bescherming bij het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen; hierna: „BAMF”), dat door de nationale wetgeving is aangewezen als de bevoegde instantie om te beslissen op asielverzoeken en besluiten te nemen op grond van de vreemdelingenwetgeving.

34. De onderdaan van een derde land wordt aanvankelijk verwezen naar het relevante opvangcentrum, dat het BAMF in kennis moet stellen. De Duitse autoriteiten verstrekken de onderdaan van een derde land een bewijs van aanmelding als asielzoeker (hierna: „attest”). Vanaf dat moment mag hij in Duitsland verblijven totdat de procedure betreffende zijn asielverzoek is afgesloten. De onderdaan van een derde land zal zich op een aangegeven tijdstip persoonlijk moeten vervoegen bij de plaatselijke vestiging van het BAMF om daar zijn verzoek om internationale bescherming in te dienen.

Feiten, procedure en de prejudiciële vragen

35. Tsegezab Mengesteab (hierna: „verzoeker”) is een Eritrees staatsburger. Hij heeft verklaard dat hij oorspronkelijk op 4 september 2015 via Italië de Europese Unie is binnengekomen na vanuit Libië de Middellandse Zee te hebben overgestoken. Hij is op 12 september 2015 na een reis over land vanuit Italië in Duitsland aangekomen. Op 14 september 2015 verstrekten de Duitse autoriteiten hem een eerste attest, afgegeven door de regering van Oberbayern, naar aanleiding van zijn informele asielverzoek. Op 8 oktober 2015 verstrekte de Zentrale Ausländerbehörde (centrale vreemdelingendienst) Bielefeld hem een tweede attest. Op 14 januari 2016 zond Mengesteab het BAMF het tweede attest toe en op 6 februari 2016 deed hij dit opnieuw. Op 22 juli 2016 diende Mengesteab bij het BAMF een formeel verzoek om internationale bescherming in.

36. Op 19 augustus 2016 wees navraag bij de gegevensbank van Eurodac database uit, dat in Italië vingerafdrukken van Mengesteab waren afgenomen (Eurodac-treffer IT2LE01HRQ), maar dat hij aldaar geen formeel verzoek om internationale bescherming had ingediend. De Duitse autoriteiten richtten op diezelfde datum een overnameverzoek tot hun Italiaanse tegenhangers, waarop de Italiaanse autoriteiten niet hebben gereageerd.

37. Bij besluit van 10 november 2016, dat op 16 november 2016 aan Mengesteab is bezorgd, wees het BAMF zijn verzoek om internationale bescherming af als niet-ontvankelijk en beval het zijn overbrenging naar Italië. Het BAMF stelde zich op het standpunt dat niet Duitsland maar Italië de voor behandeling van zijn verzoek verantwoordelijke lidstaat was, op de grond dat hij reizend van Libië naar Italië de buitengrens van de Unie illegaal had overschreden, en dat zijn situatie derhalve onder artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening viel.

38. Op 17 november 2016 bestreed Mengesteab dat besluit voor de verwijzende rechter en verzocht hij om opschorting van het overdrachtsbesluit. De rechter schortte op 22 december 2016 de werking van de verwijderingsmaatregel op.

39. Mengesteab betoogt dat Duitsland verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek, omdat het overnameverzoek werd gedaan na het verstrijken van de periode van drie maanden gesteld in de eerste alinea van artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening. Zijns inziens ving de termijn voor het doen van het overnameverzoek aan toen hij eenmaal op 14 september 2015 informeel om asiel had gevraagd. Dat verandert niet in het geval van een Eurodac-treffer, aangezien de kortere termijn van twee maanden van de tweede alinea van artikel 21 beoogt de overnameprocedure te bespoedigen.

40. Het BAMF brengt hier in de eerste plaats tegenin, dat de voorschriften inzake termijnen in de Dublin III-verordening zich niet lenen voor beroep of bezwaar door verzoekers, aangezien deze voor particulieren geen rechten in het leven roepen. Ten tweede is het van oordeel dat de neergelegde termijnen niet aanvangen voordat een formeel asielverzoek wordt gedaan.

41. De verwijzende rechter wenst te vernemen of Mengesteab in een procedure die berust op artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, de toepassing van de in artikel 21, lid 1, van die verordening neergelegde termijnen kan bestrijden. Indien dat het geval is, verzoekt de verwijzende rechter met name om aanwijzingen over wat volgens de Dublin III-verordening moet worden aangemerkt als indiening van een verzoek om internationale bescherming.

42. De verwijzende rechter vraagt derhalve:

- „1. Kan een asielzoeker zich erop beroepen dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van zijn verzoek is overgegaan op de verzoekende lidstaat wegens het verstrijken van de termijn die geldt voor de indiening van het overnameverzoek (artikel 21, lid 1, derde alinea, van [de Dublin III-verordening])?
2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: kan een asielzoeker zich ook dan erop beroepen dat sprake is van die overgang van de verantwoordelijkheid wanneer de aangezochte lidstaat nog steeds bereid is de asielzoeker op te nemen?
3. Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: kan uit de uitdrukkelijke dan wel de stilzwijgende instemming (artikel 22, lid 7, van [de Dublin III-verordening]) van de aangezochte lidstaat worden afgeleid dat deze aangezochte lidstaat nog steeds bereid is de asielzoeker op te nemen?
4. Kan de termijn van twee maanden van artikel 21, lid 1, tweede alinea, van [de Dublin III-verordening] verstrijken nadat de termijn van drie maanden van artikel 21, lid 1, eerste alinea, van deze verordening reeds is verstreken, wanneer de verzoekende lidstaat pas meer dan een maand na het begin van de termijn van drie maanden een verzoek aan de Eurodac-databank richt?
5. Geldt als een verzoek om internationale bescherming volgens artikel 20, lid 2, van [de Dublin III-verordening] reeds de eerste afgifte van een document dat geldt als bewijs van de aanmelding als asielzoeker of geldt daartoe pas de opstelling van het proces-verbaal van een formeel asielverzoek? Inzonderheid:
 - a) Betreft het document dat geldt als bewijs van de aanmelding als asielzoeker een formulier dan wel een proces-verbaal in de zin van artikel 20, lid 2, van [de Dublin III-verordening]?
 - b) Zijn de ‚bevoegde autoriteiten’ in de zin van artikel 20, lid 2, van [de Dublin III-verordening] de autoriteiten die bevoegd zijn om het formulier te ontvangen of het proces-verbaal op te stellen dan wel de autoriteiten die bevoegd zijn om te beslissen over het asielverzoek?

- c) Kunnen de bevoegde autoriteiten ook dan worden geacht een proces-verbaal te hebben ontvangen wanneer hun de wezenlijke inhoud van het formulier of van het proces-verbaal is meegedeeld, of dient daarvoor het origineel of een kopie van het proces-verbaal aan hen te worden overgelegd?
6. Kan de vertraging tussen de eerste asielaanvraag of de eerste afgifte van een document dat geldt als bewijs van de aanmelding als asielzoeker en de indiening van een overnameverzoek ertoe leiden dat de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat volgens artikel 21, lid 1, derde alinea, van [de Dublin III-verordening], of kan daardoor voor de verzoekende lidstaat de verplichting ontstaan om gebruik te maken van zijn evocatierecht volgens artikel 17, lid 1, eerste alinea, van [de Dublin III-verordening]?
7. Indien de zesde vraag met betrekking tot een van beide mogelijkheden bevestigend moet worden beantwoord: vanaf welk tijdstip dient te worden aangenomen dat de bij de indiening van een overnameverzoek opgelopen vertraging onredelijk is?
8. Kan een overnameverzoek, waarin de verzoekende lidstaat enkel de datum van de aankomst op zijn grondgebied en de datum van de indiening van de formele asielaanvraag maar niet tevens de datum van het eerste verzoek om asiel of de datum van de eerste afgifte van een document dat geldt als bewijs van de aanmelding als asielzoeker heeft vermeld, worden beschouwd als te zijn ingediend met inachtneming van de termijn van artikel 21, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 604/2013, of is een dergelijk verzoek „ongeldig”?
43. Duitsland, Hongarije en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Die drie partijen hebben pleidooi gehouden op de terechtzitting op 25 april 2017, evenals Mengesteab en het Verenigd Koninkrijk.

Beoordeling

Inleidende opmerkingen

44. De verwijzende rechter merkt in de verwijzingsbeschikking op, dat Mengesteab het grondgebied van de EU is binnengekomen door vanuit Libië over de Middellandse Zee naar Italië te reizen. Als Eritrees staatsburger zou hij over een visum moeten beschikken om de buitengrenzen van de Unielidstaten te overschrijden.³⁴ Dit was vermoedelijk niet het geval, zodat zijn aankomst op het grondgebied van de Unie illegaal was in de zin dat hij niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 5, lid 1, van de Schengengrenscodes.³⁵ De verwijzende rechter gaat er in zijn vragen derhalve van uit dat Mengesteab onder artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening valt en dat Italië volgens die verordening de verantwoordelijke lidstaat is.

45. Is de veronderstelling van de verwijzende rechter dat Mengesteab op illegale wijze in Italië is aangekomen, terecht?

³⁴ Zie artikel 1 van en bijlage I bij verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB 2001, L 81, blz. 1).

³⁵ Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB 2006, L 105, blz. 1). Die verordening is sindsdien ingetrokken en vervangen bij verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (PB 2016, L 77, blz. 1), eveneens de Schengengrenscodes genaamd. Op het relevante tijdstip, toen Mengesteab bij zijn aankomst in Italië de buitengrens van de Unie overschreed (en wel op 12 september 2015), gold de eerdere versie van de Schengengrenscodes, als gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1051/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 (PB 2013, L 295, blz. 1). In deze conclusie zal ik naar die versie van de Schengengrenscodes verwijzen.

46. De uitlegging van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening wordt in de onderhavige procedure niet uitdrukkelijk aan de orde gesteld. Een soortgelijke vraag betreffende de overschrijding van landgrenzen door onderdanen van derde landen die tussen het najaar van 2015 en het voorjaar van 2016 door de westelijke Balkan reisden, is thans bij het Hof aanhangig in de zaken A.S.³⁶ en Jafari.³⁷ In die zaken wordt het Hof gevraagd om aanwijzingen over de betekenis van de formulering „op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden” in artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening in samenhang met de uitlegging van artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscore, dat een lidstaat in staat stelt om af te wijken van een of meer van de voorwaarden van artikel 5, lid 1, van dat instrument (zoals het bezit van een geldig visum) op grond van humanitaire overwegingen of wegens internationale verplichtingen, door de betrokken derdelander toe te laten op zijn grondgebied.

47. Is dit vraagstuk in het geval van Mengesteab in de overwegingen betrokken? Zo niet, zou het dan alsnog onderzocht moeten worden?

48. Dit is zowel een lastige als een gevoelige kwestie, die is beladen met onuitgesproken politieke vragen en wordt overschaduwed door de tragische berichten over mensen die om het leven komen bij hun pogingen om de Middellandse Zee over te steken. Hoewel de verwijzende rechter deze vraag niet heeft opgeworpen, is deze niettemin relevant voor de vaststelling hoe de Dublin III-verordening in dit specifieke geval moet worden toegepast. Wanneer artikel 13, lid 1, niet het juiste criterium van hoofdstuk III is, behoeven de vragen die wel gesteld zijn wellicht geen beantwoording meer.

49. Als achtergrondinformatie herinner ik eraan, dat het Europees Parlement in april 2015 bij de Europese Unie en de lidstaten erop heeft aangedrongen al het mogelijke in het werk te stellen om het verlies van mensenlevens op zee zo veel mogelijk te beperken.³⁸ Dit leidde tot de onderneming van een aantal grootschalige en gecoördineerde opsporings- en reddingsoperaties („search-and-rescue”, oftewel „SAR”), of grensbewakingsoperaties met zulke verantwoordelijkheden, door de EU en kustlidstaten als Italië, dikwijls in samenwerking met Frontex (het Europees Grens- en kustwachtagentschap).³⁹

50. Men lijkt impliciet aan te nemen dat aspirant-verzoekers van internationale bescherming die het grondgebied van een lidstaat binnenkomen na de zee te zijn overgestoken, de buitengrens van die lidstaat per definitie „illegaal” hebben overschreden in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening. Mijns inziens gaat deze aanname niet in alle gevallen op.

51. Wanneer iemand veilig en onopgemerkt aan land gaat en zichzelf vervolgens, in een later stadium, bij de autoriteiten van die lidstaat of een andere lidstaat meldt om internationale bescherming aan te vragen, is de aanname dat hij de grens van de eerste lidstaat „illegaal” heeft overschreden niet onredelijk, en zelfs vrijwel zeker juist. Wanneer iemand op volle zee wordt gered van een overvolle, zinkende opblaasboot, ligt de situatie juridisch gezien aanmerkelijk ingewikkelder. Een verdere nuance doet zich voor wanneer de betrokkene is gered binnen de territoriale wateren van een lidstaat.

³⁶ Zaak C-490/16, nog geen uitspraak.

³⁷ Zaak C-646/16, nog geen uitspraak.

³⁸ Europees Parlement, resolutie van 29 april 2015 over de recente tragedieën in de Middellandse Zee en het migratie- en asielbeleid van de EU, 2015/2660(RSP), punt 1.

³⁹ De bewuste operaties worden beheerst door verordening (EU) nr. 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB 2014, L 189, blz. 93; hierna: „Frontex-verordening”).

52. De verplichting om personen die op zee in nood verkeren bijstand te verlenen, vormt „één van de oudste en meest fundamentele elementen van het zeerecht”.⁴⁰ Artikel 98, lid 1, onder b), van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS) bepaalt dat iedere staat de kapitein van een schip dat zijn vlag voert ertoe moet verplichten dat hij, voor zover hij zulks kan doen zonder ernstig gevaar voor het schip, de bemanning of de passagiers, onder meer personen die in nood verkeren met de grootst mogelijke spoed te hulp komt. Artikel 98, lid 2, van UNCLOS bepaalt dat iedere kuststaat de oprichting, het functioneren en het onderhoud van een voor zijn taak berekende opsporings- en reddingsdienst ten behoeve van de veiligheid op en boven de zee bevordert.⁴¹

53. Een „veilige plaats” is een locatie waar reddingsoperaties worden geacht te eindigen. Het is ook een plaats waar de beveiliging van mensenlevens van de overlevenden niet wordt bedreigd en waar in hun elementaire menselijke behoeften (zoals voedsel, onderdak en medische behoeften) kan worden voorzien. Het is voorts een plaats vanwaar vervoer naar hun volgende bestemming of hun eindbestemming kan worden geregeld.⁴² Er is echter geen specifieke hierop aansluitende verplichting voor een kuststaat (of voor de vlaggenstaat van het schip, of voor de staat die de opsporings- en reddingsoperatie organiseert) om de geredde personen toe te staan op zijn grondgebied te ontschepen.⁴³ In beginsel (en uiteraard met inachtneming van het beginsel van non-refoulement), kunnen onderdanen van derde landen die zijn gered binnen de territoriale wateren van een lidstaat of door een schip dat de vlag van een EU-lidstaat voert, in een land buiten de Unie ontscheept worden.⁴⁴ Tien jaar geleden, in 2007, wees de Commissie op de problemen waarmee de aanwijzing van de meest geschikte ontschepingshaven gemoeid gaat.⁴⁵ Het Facilitation Committee van de Internationale Maritieme Organisatie stelde in 2009 voor, dat de voor het specifieke opsporings- en reddingsgebied (search-and-rescue area) verantwoordelijke regering met de ontscheeping van overlevenden akkoord zou moeten gaan wanneer geen andere veilige plaats kon worden gevonden, maar dat voorstel werd later verworpen.⁴⁶ Na een initiatief van de Raad uit 2010⁴⁷, dat op procedurele gronden nietig werd verklaard door het Hof⁴⁸, stelde de Frontex-verordening de volgende standaardregel voor opsporings-en-reddingsoperaties in: de ontvangende lidstaat en de deelnemende lidstaten werken samen met het coördinatiecentrum om een veilige plaats te identificeren, maar indien dit niet mogelijk is „zodra dit uit praktisch oogpunt haalbaar is” mogen de geredde personen in de lidstaat

40 De Vattel, E., *The Law of Nations* (1834), blz. 170, aangehaald door Moreno-Lax, V., in „Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States’ Obligations Accruing at Sea”, 23 (2) *International Journal of Refugee Law* (2011), blz. 174-220, blz. 194.

41 Het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee van 1974 (SOLAS-verdrag), zoals gewijzigd, is van toepassing op alle schepen, zowel wanneer de staat de eigenaar is als wanneer het om een bedrijfsvaartuig gaat; zie ook Voorschrift 33/1, hoofdstuk V, van de bijlage bij het SOLAS-verdrag, en §§ 2.1.10 en 1.3.2 van de bijlage bij het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee van 1979 (SAR-verdrag), 1405 UNTS 109.

42 De term wordt noch in het SOLAS- noch in het SAR-verdrag gedefinieerd, maar wel in de Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), resolutie MSC.167(78), aangenomen op 20 mei 2004. De Nieuwetgever stelde een nagenoeg gelijklopende definitie vast in artikel 2, punt 12, van de Frontex-verordening. Een veilige plaats kan aan land zijn, maar ook aan boord van een reddingseenheid of een ander passend schip of een faciliteit op zee die als zodanig kan dienen totdat de geredde personen ontscheept worden naar hun volgende bestemming.

43 Zie Moreno-Lax, V., reeds aangehaald in voetnoot 40, blz. 175.

44 Zie Moreno-Lax, V., reeds aangehaald in voetnoot 40, blz. 196. Over overeenkomsten met derde landen, zie Butler, G., en Ratcovich, M., „Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea”, 85(3) *Nordic Journal of International Law* (2016), blz. 235-259, blz. 249.

45 Zie Commission Staff Working Document „Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea”, SEC(2007) 691.

46 IMO, Principles Relating To Administrative Procedures For Disembarking Persons Rescued At Sea (2009), FAL.3/Circ.194.

47 Zie deel II van de bijlage bij besluit 2010/252/EU van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengengrenscodes op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB 2010, L 111, blz. 20). Volgens de voorgestelde regeling zou bij gezamenlijke operaties in het kader van Frontex, ontscheeping plaatsvinden in het derde land dat het schip dat de betrokkenen vervoert, heeft verlaten; wanneer dit niet mogelijk was zou voorrang moeten worden gegeven aan de ontvangende lidstaat (punt 2.1.).

48 Arrest van 5 september 2012, Parlement/Raad, C-355/10, EU:C:2012:516. Het Hof oordeelde dat de Raad niet was gemachtigd om de bestreden maatregelen alleen vast te stellen.

waar of vanuit welke de operatie plaatsvindt, worden ontscheept.⁴⁹ De Frontex-verordening is echter niet van toepassing in de territoriale zee van derde landen⁵⁰, en de verordening is erom bekritiseerd dat zij geen „duidelijke juridische voorwaarden voor ontscheeping in het geval van opsporings- en reddingssituaties bevat”.⁵¹

54. Uit het korte overzicht dat ik hier heb gegeven, blijkt duidelijk dat het ontmoetingsvlak van het internationale zeerecht, het internationale humanitaire recht (in de vorm van het Verdrag van Genève van 1951) en het recht van de Europese Unie, geen pasklaar antwoord bevat op de vraag of de personen die werden gered tijdens hun oversteek van de Middellandse Zee en zijn ontscheept in een kustlidstaat (doorgaans, maar niet per definitie, Griekenland of Italië), geacht dienen te worden de grens van die lidstaat „illegaal” te hebben overschreden in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening.

55. Het Hof verkeert hier niettemin niet in een geschikte positie om de verwijzende rechter de nodige aanwijzingen te geven. Omdat dit vraagstuk niet in de verwijzingsbeschikking aan de orde werd gesteld, zijn de staten die partij zijn bij het Dublin-systeem⁵² hiervan niet op de hoogte gesteld. Het ontbrak hun derhalve aan de nodige informatie om te beslissen of zij over dit onderwerp schriftelijke opmerkingen wensten in te dienen.

56. Met betrekking tot de feitelijke situatie die de aanleiding vormde voor de verwijzingsbeschikking weet het Hof niet of Mengesteab werd gered van zee (en, zo ja, door wie), noch of hij Italië mocht betreden op humanitaire gronden of op grond van volkenrechtelijke verplichtingen van die staat. Anderzijds is het mogelijk dat al zijn bewegingen van zuiver clandestiene aard waren. In dat geval is het meer dan waarschijnlijk dat artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening ondubbelzinnig op zijn situatie van toepassing is.

57. Derhalve ben ik van mening dat de juiste uitlegging van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening in de context van een maritieme oversteek die eindigt op het grondgebied van een kustlidstaat, ook al acht ik me gehouden om het probleem hier onder de aandacht te brengen, moet wachten tot deze in een andere zaak rechtstreeks door een nationale rechter aan de orde wordt gesteld. Ik ga daarom nu over tot de bespreking van de vragen die de verwijzende rechter heeft gesteld.

Eerste, tweede en derde vraag

58. De eerste drie vragen houden onderling nauw verband. Het doel ervan is in wezen om vast te stellen of Mengesteab het besluit om hem van Duitsland over te dragen naar Italië als de voor de behandeling van zijn verzoek verantwoordelijke lidstaat, in rechte kan bestrijden.

De eerste vraag: algemene opmerkingen

59. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening het de indiener van een verzoek om internationale bescherming mogelijk maakt een overdrachtsbesluit te bestrijden wanneer de verzoekende lidstaat (in casu Duitsland) de in artikel 21, lid 1, voor het doen van een dergelijk verzoek gestelde termijn van drie maanden niet in acht neemt.

49 Artikel 10, lid 1, onder c), van de Frontex-verordening.

50 Europees Parlement: „Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights”, blz. 43.

51 Zie Klein, N., „A Maritime Security Framework for the Legal Dimensions of Irregular Migration by Sea”, in Moreno-Lax, V., en Papastravidis, E., *Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach* (Brill/Nijhoff, Leiden/Boston: 2017), blz. 35-59, blz. 49.

52 Voor een gedetailleerde omschrijving van de staten die de Dublin III-verordening toepassen, zie punt 23 en voetnoot 32 van mijn conclusie in de zaken A.S., C-490/16, en Jafari, C-646/16, EU:C:2017:443.

60. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk betogen dat de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord. Mengesteab en Hongarije huldigen het tegengestelde standpunt. De Commissie betoogde in haar schriftelijke opmerkingen dat een verzoeker een overdrachtsbesluit op die grond kan bestrijden, maar wijzigde haar standpunt op de terechtzitting. Zij betoogde daar, dat het recht van beroep of bezwaar van een verzoeker uit hoofde van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening zich niet uitstrekt tot de bepalingen van die verordening tot vaststelling van de termijnen waarbinnen de lidstaten een overnameverzoek moeten doen.

61. Mijns inziens werpt de eerste vraag twee algemene kwesties op, te weten de uitlegging van artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening en de omvang van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in artikel 27, lid 1. In wezen is de vraag, of rechterlijke toetsing openstaat tegen handelingen van de lidstaten, en met name het niet handelen binnen de door de verordening voorgeschreven termijnen, wanneer een verzoeker om internationale bescherming een overdrachtsbesluit bestrijdt bij de nationale rechter.

62. Een bespreking van die kwesties kan mijns inziens niet voorbijgaan aan bepaalde algemene beginselen uit de rechtspraak van het Hof die worden bevestigd in de preambule van de Dublin III-verordening.⁵³ Zo berust de Europese Unie op het rechtsstaatbeginsel, in de zin dat noch de lidstaten noch de instellingen zich kunnen onttrekken aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het Handvest of de Verdragen, die, met het oog op de toetsing van de wettigheid van handelingen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven hebben geroepen. Voorts vormen de grondrechten volgens vaste rechtspraak een integrerend deel van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Het Hof laat zich daarbij leiden door de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en met name door het EVRM, waaraan in dit opzicht bijzondere betekenis toekomt.⁵⁴

63. De grondrechten die hier specifiek in het geding zijn, zijn onder meer de eerbiediging van het recht van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, die worden gegarandeerd door artikel 47 van het Handvest. Het eerstgenoemde recht maakt deel uit van de procedurele rechten die worden bestreken door het recht om te worden gehoord. Het laatstgenoemde omvat het vereiste dat de relevante autoriteit betrokkene de mogelijkheid biedt om zijn rechten te verdedigen en voor alle door het Unierecht gewaarborgde rechten toegang geeft tot een daadwerkelijk rechtsmiddel.⁵⁵ Wat dat aangaat, heeft artikel 47 een ruimere werkingssfeer dan de overeenkomstige rechten in de artikelen 6 en 13 van het EVRM.⁵⁶

64. Gelet op die algemene beginselen in de context van de uitlegging van artikel 21, lid 1, en artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, ben ik van oordeel dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, om redenen die ik hieronder zal uiteenzetten. De praktische gevolgen hiervan voor het onderhavige geval zullen afhangen van het antwoord op de vijfde vraag, die zich bezighoudt met de kwestie wanneer het verzoek om internationale bescherming geacht wordt te zijn „ingediend”. Die stap markeert het begin van de in de eerste alinea van artikel 21, lid 1, bedoelde termijn van drie maanden.⁵⁷

⁵³ Zie met name overwegingen 32 en 39 van de Dublin III-verordening.

⁵⁴ Arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 283 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵⁵ Arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi („Kadi II”) (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 99 en 100); zie ook mijn conclusie in de zaak Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, punten 82 en 83).

⁵⁶ Zie de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten met betrekking tot artikel 47 (PB 2007, C 303, blz. 2).

⁵⁷ Zie punt 130 e.v. hieronder over de vijfde vraag.

Artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening

65. Al wordt nergens uitdrukkelijk bepaald dat de in artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening neergelegde termijnen voorwerp van een beroep of bezwaar in de zin van artikel 27, lid 1, kunnen uitmaken, is een uitlegging van die strekking noch in strijd met de tekst noch onverenigbaar met het doel van de wetgeving.⁵⁸

66. De spanning tussen subjectieve rechten en de interstatelijke mechanismen die zijn ingevoerd met de procedures in het kader van het Dublinsysteem, wordt al sinds de instelling ervan erkend.⁵⁹ Gezien het feit dat het Dublinsysteem oorspronkelijk was geconcipieerd om een mechanisme in het leven te roepen waarmee de lidstaten snel konden bepalen welke staat verantwoordelijk was voor de behandeling van een asielaanvraag, hoeft het bestaan van die spanning geen verbazing te wekken.⁶⁰

67. Wat de juiste wijze is om die spanning op te heffen, is door de jaren heen verschillend beantwoord. Ten eerste moeten tegenwoordig de in het Handvest als primair recht verankerde rechten in acht worden genomen.⁶¹ Ten tweede laat de wetsgeschiedenis zien, dat de Uniewetgever bij de invoering van de Dublin III-verordening wenste te verzekeren, dat de bepalingen ervan volledig verenigbaar waren met de grondrechten als algemene beginselen van het Unierecht én met het internationale recht. Daarbij „stond voorop dat de juridische en de procedurele waarborgen voor personen die onder de Dublinprocedure vallen, moesten worden verscherpt om deze personen in staat te stellen hun rechten beter te verdedigen [...]”.⁶² Die nadruk op de fundamentele rechten komt naar voren in de opzet en context van de Dublin III-verordening. Deze vormen samen de achtergrond waartegen artikel 21, lid 1, moet worden gelezen.⁶³

68. Uit de opzet van de verordening is duidelijk dat het al overheersende doel ervan is, snel te kunnen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat in een van de lidstaten is ingediend.⁶⁴ Deze vaststelling moet worden gedaan door de bevoegde autoriteit die overeenkomstig artikel 35, lid 1, met dat doel is aangewezen. Bij de verrichting van hun taken moeten de bevoegde autoriteiten de in de Dublin III-verordening omschreven termijnen in acht nemen.

69. In overeenstemming met artikel 3, lid 1, moet het verzoek worden behandeld door een enkele lidstaat, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is. Het algemene beginsel is, dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielaanvraag berust bij de lidstaat die het grootste aandeel had in de aankomst of het verblijf van de verzoeker op het grondgebied van de Unie. Het meest dikwijls worden de criteria van hoofdstuk III betreffende illegale aankomst op het grondgebied van de Unie (artikel 13, lid 1) toegepast bij de vaststelling van de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming. De criteria vervat in de artikelen 8 tot en met 11 van hoofdstuk III betreffende minderjarigen en gezinshereniging worden minder frequent toegepast.⁶⁵ Het Dublinsysteem is erop afgestemd te verzekeren dat een

58 Zie overweging 5 van de Dublin III-verordening.

59 Zie de toelichting bij voorstel COM(2001) 447 definitief van de Commissie van 26 juli 2001 voor een verordening 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 2001, C 304E, blz. 192).

60 Zie punt 6 hierboven.

61 De SUO en de overeenkomst van Dublin zijn van oudere datum dan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2000, C 364, blz. 1), dat tijdens de Europese Raad van Nice plechtig werd afgekondigd door de Commissie, het Europees Parlement en de Raad, en goedgekeurd door de lidstaten. De Dublin II-verordening werd vastgesteld voordat het Handvest in 2009 de status van Verdrag verkreeg.

62 Zie de toelichting op Commissievoorstel COM(2008) 820 definitief, blz. 12, en overweging 19 van de Dublin III-verordening.

63 Arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 59).

64 Arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 57).

65 Zie de toelichting op voorstel COM(2016) 270 final van de Commissie voor een „Dublin IV-verordening”.

verzoeker niet tussen lidstaten heen en weer wordt geschoven of blijft rondcirkelen omdat geen enkele lidstaat bereid is zijn verzoek om internationale bescherming in behandeling te nemen. De woorden „een enkele lidstaat” geven aan dat verzoekers niet meerdere verzoeken in verschillende lidstaten mogen indienen („forum shopping”⁶⁶).

70. De procedure tot vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, vangt aan zodra een verzoek bij een lidstaat wordt ingediend (artikel 20, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening). De lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan die andere lidstaat om overname verzoeken. Een overnameverzoek moet zo spoedig mogelijk worden gedaan en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 20, lid 2. De lidstaat waarbij het verzoek werd ingediend, is niet verplicht om een overnameverzoek te doen, aangezien de bevoegdheid hiertoe van discretionaire aard is. Laat de lidstaat een dergelijk verzoek achterwege, dan blijft hij de verantwoordelijke lidstaat.

71. Voorts toont de wetgevingsgeschiedenis aan dat bij de vervanging van de overeenkomst van Dublin door de Dublin II-verordening, de termijn voor overnameverzoeken werd teruggebracht van zes tot drie maanden.⁶⁷ De herziene termijnen van de Dublin II-verordening (die weerspiegeld worden in de Dublin III-verordening) werden gekoppeld aan de ontvankelijkheidsprocedures in het (toenmalige) voorstel voor de procedurerichtlijn.⁶⁸ De Commissie verklaarde destijds in de toelichting dat het instrument om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, alleen goed kon werken als de lidstaten onder meer de verzoeken binnen de gestelde termijnen zouden behandelen.⁶⁹

72. Wanneer een lidstaat wel besluit om een overnameverzoek te doen, zijn de termijnen van artikel 21, lid 1, bindend en streng. De wetgever heeft nergens bepaald dat de lidstaten deze mogen verlengen en niet voorzien in mogelijkheden voor de lidstaten om in buitengewone omstandigheden van de omschreven termijnen af te wijken.

73. Het is natuurlijk mogelijk dat het overnameverzoek dat een lidstaat waar een verzoek is ingediend heeft gericht aan een andere lidstaat, succes heeft. In dat geval zal hij niet langer verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek. De lidstaat kan echter ook: i) besluiten om geen overnameverzoek te doen; ii) een verzoek doen binnen de in artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening neergelegde termijn van drie maanden, dat op wettige wijze wordt afgewezen door de aangezochte lidstaat (wegens gebrek aan bewijs), of iii) een dergelijk verzoek doen nadat de termijn van drie maanden is verstreken. In al deze gevallen wordt deze lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.⁷⁰ Dat heeft natuurlijk aanzienlijke gevolgen voor de verzoeker zelf. Hij wordt niet overgedragen van lidstaat ‚A’ naar lidstaat ‚B’. Hij blijft in de eerste lidstaat terwijl zijn verzoek om internationale bescherming wordt verwerkt en afgehandeld. De daadwerkelijke gevolgen voor de verzoeker zullen variëren naargelang de specifieke omstandigheden. In gevallen waarin de Dublinprocedure spoedig verloopt, zal dat proces een geringere weerslag op de algemene voortgang van zijn verzoek om internationale bescherming hebben

66 In mijn opvatting doelt het begrip „forum shopping” op het misbruik van asielprocedures in de vorm van meerdere door dezelfde persoon in verschillende lidstaten ingediende asielverzoeken, louter met het doel zijn verblijf in de lidstaten te rekken; zie COM(2008) 820 definitief, van 3 december 2008, blz. 4. De term wordt ook in een ruimere betekenis gebruikt, waar het verwijst naar onderdanen van derde landen die hun verzoek om internationale bescherming in een bepaalde lidstaat wensen in te dienen. Ik zal de term in deze conclusie alleen specifiek in de eerste betekenis gebruiken, omdat het een hoofddoel van de regels van het Dublinsysteem is om dergelijke dubbele verzoeken tegen te gaan. Het gebruik van de uitdrukking „forum shopping” is bekritiseerd als zijnde misleidend en ongepast; zie „The reform of the Dublin III-Regulation” (studie voor de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken – LIBE – verricht door de beleidsafdeling van het Europees Parlement voor burgerrechten en constitutionele aangelegenheden), blz. 21.

67 De Commissie stelt in het ontwerp van de Dublin IV-verordening voor om die periode verder terug te brengen tot één maand.

68 Die procedures worden thans beschreven in artikel 34 van de procedurerichtlijn.

69 Zie punt 3.3, blz. 4, van de toelichting in COM(2001) 447 definitief.

70 Artikel 21, lid 1, derde alinea. Zie ook de punten 18 en 19 hierboven aangaande terugnameverzoeken. Over de uitlegging van de artikelen 23 en 24 van de Dublin III-verordening en de werking van termijnen, zie zaak C-360/16, Hasan (nog geen uitspraak).

dan in gevallen waarin het verzoek aan vertragingen is onderworpen, met name in de voorfase van de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat.⁷¹ In dat opzicht bieden de gestelde termijnen, met inbegrip van die in artikel 21, lid 1, enige zekerheid voor zowel de verzoeker als de betrokken lidstaat. De diverse termijnen zijn derhalve van groot belang voor de werking van het Dublinsysteem in het algemeen.

74. Dit standpunt wordt gestaafd door de bepalingen waarbij subjectieve rechten werden ingevoerd of versterkt, zoals het recht op informatie waarop artikel 4, lid 1, betrekking heeft, en het recht om in kennis te worden gesteld van een overdrachtsbesluit, dat is neergelegd in artikel 26, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening.

75. Ik voeg hieraan toe dat uit de bewoordingen van artikel 29, lid 3, volgt dat de wetgever er rekening mee houdt dat een persoon ten onrechte wordt overgedragen en dat een overdracht in beroep of op bezwaar wordt vernietigd.⁷²

76. Ik kom derhalve tot de slotsom dat de formulering en de doelstelling in samenhang met de opzet van de Dublin III-verordening erop wijzen, dat in gevallen waarin de lidstaten de termijnen met betrekking tot overnameverzoeken niet naleven, verzoekers de mogelijkheid zouden moeten hebben om overdrachtsbesluiten te bestrijden, met name wanneer het niet naleven van die termijnen van invloed is op de voortgang van het verzoek van de betrokkene om internationale bescherming.

Artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening

77. De verwijzende rechter verzoekt om aanwijzingen over de toepasselijkheid van het arrest Abdullahi van het Hof⁷³ op het geval van Mengesteab. Het arrest Abdullahi betrof een Somalische staatsburger die het grondgebied van de Unie voor het eerst was binnengekomen in Griekenland. Abdullahi vervolgde haar reis door Hongarije naar Oostenrijk, waar zij om asiel vroeg. De Oostenrijkse autoriteiten stelden zich op het standpunt dat volgens het relevante criterium van hoofdstuk III Hongarije de verantwoordelijke lidstaat was.⁷⁴ De Hongaarse autoriteiten stemden ermee in haar aanvraag te behandelen. Abdullahi betoogde dat Griekenland de verantwoordelijke lidstaat was, omdat zij daar het grondgebied van de Unie was binnengekomen.⁷⁵ Het Hof oordeelde dat het recht van beroep of bezwaar in artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening aldus moet worden uitgelegd dat, in omstandigheden waarin een lidstaat op grond van het feit dat dit inderdaad de lidstaat was waar de asielzoeker voor het eerst het grondgebied van de Unie was binnengekomen, heeft ingestemd met de overname van een asielzoeker, deze asielzoeker hiertegen slechts kon opkomen met een beroep op het bestaan van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in die lidstaat die ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat die asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest.

78. Mijns inziens is de uitspraak in de zaak Abdullahi beperkt tot de bijzondere omstandigheden van dat geval. De situatie van Mengesteab is anders.

71 Zie punten 96 en 97 hieronder.

72 De uitlegging van artikel 29 is aan de orde in zaak C-201/16, Shiri, nog aanhangig.

73 Arrest van 10 december 2013, C-394/12, EU:C:2013:813.

74 Artikel 10, lid 1, van de Dublin II-verordening was het equivalent van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening.

75 Destijds was de terugkeer van asielzoekers naar Griekenland opgeschort, om welke reden Abdullahi om behandeling van haar verzoek in Oostenrijk kon vragen.

79. Ten eerste bestrijdt Mengesteab niet de toepassing van het relevante criterium van hoofdstuk III (artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening). Ten tweede is de uitlegging van de Dublin II-verordening in het arrest Abdullahi grotendeels achterhaald door de veranderingen die in de volgende versie van de Dublin-verordening zijn doorgevoerd.⁷⁶ De doelstellingen en de algemene opzet van de verordening zijn geëvolueerd, met als gevolg dat het recht van beroep of bezwaar minder beperkt is dan het was op grond van artikel 19, lid 2, van de Dublin II-verordening. De bepalingen van de Dublin III-verordening betreffende de waarborgen voor verzoekers inzake de informatie die de lidstaten hun moeten verstrekken en de verplichting tot een persoonlijk onderhoud, maakten evenmin deel uit van de eerdere verordening.⁷⁷ De wijzigingen in de opzet van de regeling worden bevestigd door de verklaarde doelen om de bescherming van verzoekers in het Dublinsysteem te verbeteren en een daadwerkelijk rechtsmiddel in te voeren dat zowel betrekking heeft op de toepassing van de Dublin III-verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen.⁷⁸

80. Artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, waarin het heet dat verzoekers recht moeten hebben op een daadwerkelijk rechtsmiddel in de vorm van een beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit, was onlangs aan de orde in de arresten van het Hof in de zaken Ghezelbash⁷⁹ en Karim⁸⁰.

81. In beide zaken bestreed een verzoeker om internationale bescherming het besluit van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar hij zich bevond, om hem over te dragen aan een andere staat, die met het verzoek van de eerste lidstaat had ingestemd om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van zijn verzoek over te nemen. In het arrest Ghezelbash oordeelde het Hof – met betrekking tot een gestelde verkeerde toepassing van het criterium van hoofdstuk III inzake visa (artikel 12 van de Dublin III-verordening) – dat, teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, het bij de Dublin III-verordening ingestelde daadwerkelijke rechtsmiddel tegen overdrachtsbesluiten zowel betrekking diende te hebben op de toepassing van deze verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat waaraan de verzoeker wordt overgedragen.⁸¹ In het arrest Karim oordeelde het Hof dat krachtens artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening beroep of bezwaar openstaat tegen de verkeerde toepassing van artikel 19, lid 2 (dat niet behoort tot de criteria van hoofdstuk III maar deel uitmaakt van hoofdstuk V van die verordening), met de overweging dat „de toepassing van [de Dublin III-verordening] hoofdzakelijk [berust] op het volgen van een procedure voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat, welke wordt aangewezen op basis van de criteria in hoofdstuk III van die verordening [...]”.⁸²

82. Mengesteab en Hongarije betogen dat de arresten Ghezelbash en Karim hier van toepassing zijn. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn van mening dat die arresten slechts gelden voor een beperkt aantal omstandigheden, namelijk die waarin een verzoeker om internationale bescherming stelt dat de criteria van hoofdstuk III verkeerd zijn toegepast, of waarin de bepaling in kwestie nauw verband houdt met de toepassing van die criteria. De Commissie nodigt het Hof voorts uit om zijn uitspraken in de arresten Ghezelbash en Karim te verduidelijken en de rechten die verzoekers aan artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening ontnemen, duidelijk af te bakenen.

76 De Commissie wijzigde de tekst van de bepalingen inzake het recht van een verzoeker om in beroep of bezwaar op te komen tegen een overdrachtsbesluit in haar voorstel COM(2008) 820 definitief (zie met name de voorgestelde overweging 17 en artikel 26 met het opschrift „Rechtsmiddelen”). Die tekst is gewijzigd tijdens de medebeslissingsprocedure. De tekst in de huidige overwegingen 9 en 19 en het huidige artikel 27, lid 1, inzake rechtsmiddelen, is ingevoegd door de wetgever. De Raad bepaalde zijn standpunt in eerste lezing op basis van een compromis met het Europees Parlement dat met name voorzag in versterking van de juridische waarborgen en rechten voor verzoekers om internationale bescherming; zie inter-institutioneel document 2008/243/COD.

77 Zie met name artikel 4, lid 1, onder d), en de artikelen 5 en 26 van de Dublin III-verordening.

78 Overwegingen 9 en 19 van de Dublin III-verordening.

79 Arrest van 7 juni 2016, C-63/15, EU:C:2016:409.

80 Arrest van 7 juni 2016, C-155/15, EU:C:2016:410.

81 Punten 38 en 39.

82 Punt 23.

83. Al hebben de arresten Ghezelbash en Karim niet uitdrukkelijk betrekking op de vraag of een asielzoeker niet-inachtneming van de termijnen van artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening kan aanvoeren, zijn de in die zaken geformuleerde beginselen hier mijns inziens gelijkelijk van toepassing.⁸³

84. Ik zal meteen ingaan op de aangevoerde bezwaren betreffende het scenario dat verzoekers als Mengesteab zich in een beroeps- of bezwaarprocedure tegen overdrachtsbesluiten kunnen beroepen op artikel 21, lid 1.

85. Het eerste argument dat Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie (de laatste ter terechtzitting) hebben aangevoerd, is dat een verzoeker geen beroep kan doen op niet-inachtneming van de termijnen van artikel 21, lid 1, omdat de daarin voorgeschreven termijnen regels bevatten voor interstatelijke betrekkingen, namelijk tussen de verzoekende en de aangezochte lidstaat. Hieruit volgt dat dergelijke betrekkingen geen voorwerp mogen vormen van een actie door een particulier.

86. Deze opvatting overtuigt mij niet, omdat het Dublinsysteem geen zuiver interstatelijk mechanisme meer is. Aan die situatie kwam een einde toen het Dublinsysteem als de Dublin II-verordening werd opgenomen in het Unie-acquis, zoals blijkt uit het voorbereidende materiaal voor die handeling.⁸⁴ Dit werd nog duidelijker met de invoering van de Dublin III-verordening.⁸⁵

87. Het tweede bezwaar, hoofdzakelijk aangevoerd door het Verenigd Koninkrijk, is dat de neergelegde termijnen procedurele aangelegenheden betreffen. Het Verenigd Koninkrijk nodigt het Hof uit om te onderscheiden tussen materiële rechten (zoals verkeerde toepassing van de criteria van hoofdstuk III) en rechten die (volgens het Verenigd Koninkrijk) uitsluitend van procedurele aard zijn.

88. Naar mijn mening liggen de zaken niet zo eenvoudig als het Verenigd Koninkrijk doet voorkomen. Mijns inziens kan een dergelijk onderscheid leiden tot een gekunstelde toepassing van de verordening, en is het mogelijk zelfs in strijd met het Handvest.

89. Inderdaad wordt het stellen van termijnen dikwijls als procedurele aangelegenheid beschouwd. De werking van de termijn in de artikelen 21, lid 1, van de Dublin III-verordening heeft evenwel substantiële gevolgen voor de betrokkenen, zowel verzoekers als lidstaten.⁸⁶

90. In het Unierecht wordt ten aanzien van door de instellingen vastgestelde handelingen algemeen erkend, dat schending van wezenlijke procedurele vereisten de uitoefening van een bevoegdheid aantast wanneer die bevoegdheidsuitoefening van invloed kan zijn op de uitkomst van de procedure. In dat verband zijn het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming en het recht om gehoord te worden als dergelijke wezenlijke procedurele vereisten aangemerkt.⁸⁷ In het kader van een overnameverzoek treden de in artikel 21, lid 1, derde alinea, voorziene gevolgen in zodra de in de eerste alinea neergelegde termijn wordt overschreden, en die gevolgen zijn dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk blijft voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

91. Het Hof heeft (waar de wettigheid van besluiten tot plaatsing op een lijst werd betwist) geoordeeld dat de rechterlijke toetsing zich onder meer uitstrekt tot de inachtneming van procedurevoorschriften, en dat de gerechten van de Unie bevoegd zijn om te beoordelen of de bevoegde autoriteit van de Unie de relevante procedurele waarborgen in acht heeft genomen.⁸⁸ Mijns inziens zijn die beginselen hier evenzeer van toepassing.

83 Arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punten 44-46 en 51-53); zie ook punt 62 hierboven.

84 Zie bijvoorbeeld COM(2001) 447 definitief, blz. 3.

85 Zie bijvoorbeeld punt 74 hierboven en overweging 19 van de Dublin III-verordening.

86 Zie punt 73 hierboven.

87 Arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 326 en 338).

88 Arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 117 en 118).

92. De werking van de termijnen in artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening, die gevolgen hebben voor de wettigheid van een overnameverzoek en een daaruit voortvloeiend overdrachtsbesluit, betreft feitelijke en juridische aangelegenheden in verband met de toepassing van die verordening, waarop de nationale rechter op grond van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening zijn rechterlijk toezicht moet kunnen uitoefenen.

93. Ik benadruk dat een beslissing van dit Hof in die zin nooit vooruit zal lopen op de procedure op het nationale niveau. Artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening verankert het recht van toegang tot een rechtsmiddel. Hieruit volgt niet dat elke ingestelde actie gegrond zal worden bevonden. Voor een zinvolle uitoefening van het in artikel 27, lid 1, besloten recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, zullen de nationale gerechten echter moeten kunnen vaststellen of een overdrachtsbesluit dat berust op instemming met overname volgens artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening, is genomen conform de in die bepaling ingestelde procedures en de in die verordening besloten fundamentele waarborgen.⁸⁹

94. Dat recht kan, in de situatie waarin een verzoeker een overdrachtsbesluit betwist op de grond dat de verzoekende lidstaat de termijn voor het doen van een overnameverzoek van artikel 21, lid 1, niet in acht heeft genomen, alleen effect sorteren indien de nationale rechter onder meer de toepassing van de Dublin III-verordening kan toetsen aan de bewoordingen, opzet en doelstellingen ervan. Ik heb reeds opgemerkt dat de termijnen in artikel 21, lid 1, geen ruimte laten voor flexibiliteit.⁹⁰ Indien een verzoeker bij schending van een termijn toegang tot de rechter krijgt, kan dit rechterlijk toezicht ervoor zorgen dat die verzoeker, wanneer de omstandigheden dit rechtvaardigen, inderdaad over een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikt.

95. Het Verenigd Koninkrijk en de Commissie merken terecht op dat artikel 21, lid 1, niet is geformuleerd in termen van toekenning van subjectieve rechten. Hieruit volgt echter niet, dat de wetgever dus bedoelde dat een persoon zich niet op schending van de in de Dublin III-verordening neergelegde termijn zou kunnen beroepen. Bindende termijnen werden in de Dublin II-verordening ingevoerd om lidstaten ertoe aan te zetten zo snel mogelijk de voor de behandeling van een asielaanvraag verantwoordelijke lidstaat aan te wijzen, en om de situatie te voorkomen dat verzoekers om internationale bescherming lange tijd blijven „rondcirkelen”.⁹¹ Verzoekers hebben dus belang bij de doeltreffende werking van het Dublinsysteem, zodat de verantwoordelijke lidstaat spoedig wordt aangewezen en zijn verzoek het stadium bereikt waarin het inhoudelijk wordt beoordeeld. Vermijding van vertragingen tussen de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat enerzijds en het onderzoek en de afdoening van een verzoek om internationale bescherming anderzijds, heeft ook voordelen voor de lidstaten. Een snel en efficiënt proces vermindert de kans op secundaire bewegingen in de richting van staten die meer vaart lijken te zetten achter de afhandeling van Dublinverzoeken.

96. Zou overschrijding met één dag van de termijn van drie maanden die artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening stelt aan het doen van een overnameverzoek, volstaan om een daarop volgende overdracht ongeldig te maken, of zouden overdrachten alleen verboden moeten worden in gevallen van flagrante inbreuken, bijvoorbeeld na een jaar?

97. Ik teken hier aan, dat artikel 31, lid 3, van de procedurerichtlijn de termijn waarbinnen de inhoudelijke behandeling van een verzoek om internationale bescherming afgesloten zou moeten zijn, op zes maanden stelt. Mijns inziens kan, onder normale omstandigheden, de termijn voor het doen van een overnameverzoek niet die voor de verrichting van de inhoudelijke beoordeling te boven

⁸⁹ Zie voor een analoog geval, arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punt 61). Met betrekking tot de procedurele waarborgen en garanties, zie met name de artikelen 4, 5 en 26 van de Dublin III-verordening.

⁹⁰ Zie punt 72 hierboven.

⁹¹ Zie de opmerkingen van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR) over het Commissievoorstel voor de Dublin IV-verordening [COM(2016) 270, blz. 21]; de toelichting bij het Commissievoorstel voor de Dublin II-verordening [COM(2001) 447 definitief]; en het Commissievoorstel voor de Dublin III-verordening [COM(2008) 820 definitief].

gaan.⁹² Derhalve zou het verstrijken van een periode van meer dan zes maanden (dat is meer dan tweemaal de door de wetgever gestelde termijn) een aanwijzing vormen dat de doelstellingen van de Dublin III-verordening worden ondermijnd. De aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat zou niet „snel” zijn verlopen, en de verzoeker zou inderdaad „rondcirkelen” in afwachting van dit eerste stadium voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling van zijn verzoek. Het is echter natuurlijk aan de nationale rechter om elk afzonderlijk geval in het licht van alle omstandigheden te beoordelen.

98. Ik voeg hieraan toe, dat het wegens de opschortende werking van acties in de zin van artikel 27, lid 1, voor de aangezochte lidstaat niet per definitie nadelig is wanneer een overdrachtsbesluit wordt bestreden. Verzoekers die met succes een besluit bestrijden, worden daarvoor niet „beloond”. Een geslaagd beroep of bezwaar betekent slechts dat de standaardsituatie volgens de Dublin III-verordening van toepassing is, en dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk blijft voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

99. Een derde bezwaar, aangevoerd door zowel het Verenigd Koninkrijk als de Commissie, is dat een recht van beroep of bezwaar ter zake van niet-inachtneming van een termijn, forum shopping in de hand zou werken.

100. Ik vind dit geen overtuigend argument.

101. Er zijn geen aanwijzingen dat Mengesteab hiervan wordt verdacht. Er is dus geen aanleiding om ons hierover zorgen te maken. Tevens moet in gedachten worden gehouden dat de Dublin III-verordening specifieke bepalingen bevat om dat fenomeen tegen te gaan, en wel de regels voor terugnameverzoeken in de artikelen 23 tot en met 25.⁹³ Instelling van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 21, lid 1, op de grond dat de driemaandentermijn is verstreken, staat los van forum shopping.

102. Wanneer een verzoeker in twee verschillende lidstaten twee verzoeken heeft ingediend, valt dit wel onder de definitie van forum shopping. In een dergelijk geval zijn de termijnen van artikel 23 van toepassing en zijn de bevoegde autoriteiten gebonden aan de gestelde termijn van drie maanden. Wanneer de termijnen niet in acht worden genomen komt de verantwoordelijkheid te berusten bij de lidstaat waar het laatste verzoek is gedaan. Dat is echter een rechtstreeks gevolg van de wettelijke regeling, niet van het recht van beroep of bezwaar.⁹⁴

⁹² De informatie die volgens artikel 4 aan verzoekers verstrekt moet worden en is neergelegd in bijlage X bij de Dublin-uitvoeringsverordening, bevat de volgende passage: „Indien wij besluiten dat een ander land verantwoordelijk is voor uw verzoek, zullen wij u zo spoedig mogelijk naar dat land zenden zodat uw verzoek daar kan worden onderzocht. De gehele Dublinprocedure *kan*, totdat u aan dat land wordt overgedragen, *onder normale omstandigheden tot elf maanden in beslag nemen*”. De cursivering is niet van mijn hand, maar geeft de tekst van bijlage X bij de Dublin-uitvoeringsverordening weer. De genoemde periode is bijna twee keer zo lang als de zes maanden die worden toegestaan voor de inhoudelijke beoordeling en wekt de indruk dat de fase van aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat veel te veel tijd in beslag neemt. De inhoudelijke beoordeling kan delicaat en gecompliceerd zijn en uit meerdere stappen bestaan, aangezien sommige nationale stelsels eerst beoordelen of de verzoeker de status van vluchteling zou moeten verkrijgen en wanneer dat negatief is uitpakkt, alsnog de mogelijkheid van subsidiaire bescherming onderzoeken; zie bijvoorbeeld arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 55 e.v.). Ik zie niet in waarom de preliminaire fase (aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat) meer tijd zou moeten kosten dan de inhoudelijke beoordeling.

⁹³ Zie verder artikel 3, lid 1, en artikel 20, leden 4 en 5, van de Dublin III-verordening.

⁹⁴ De Commissie stelt in haar ontwerp voor de Dublin IV-verordening voor, dat de verantwoordelijkheid in het geval van terugnameverzoeken niet naar de verzoekende lidstaat terugkeert. Dit voorstel geldt echter niet voor overnameverzoeken (waar het in de onderhavige zaak om gaat). Zie blz. 18 van de toelichting in COM(2016) 270 final.

103. Het vierde bezwaar wordt alleen aangevoerd door de Commissie. Zij verzoekt het Hof om het recht van beroep of bezwaar van artikel 27, lid 1, te beperken door het bij uitsluiting te koppelen aan bepalingen die de grondrechten van de verzoeker betreffen.⁹⁵ Als ik het goed begrijp, berust dit argument op de veronderstelling dat het recht op asiel is gegarandeerd voor zover het beginsel van non-refoulement natuurlijk wordt geëerbiedigd. Zo betoogt de Commissie dat er alleen een recht van beroep of bezwaar zou moeten zijn wanneer het recht op een gezinsleven of de rechten van het kind in het geding zijn, of wanneer er ernstige tekortkomingen kleven aan het asielstelsel van de staat aan welke de verzoeker zal worden overgedragen.⁹⁶

104. Het is niet de taak van het Hof in de onderhavige procedure om de inhoud van het Commissievoorstel voor een „Dublin IV-verordening” te toetsen. Los daarvan, lees ik zelf de woorden „het recht [...] een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen” niet op die manier. Die woorden moeten worden uitgelegd in het licht van de artikelen 41 en 47 van het Handvest⁹⁷, zoals het Hof heeft gedaan in de arresten Ghezelbash en Karim⁹⁸.

105. De lezing van de Commissie zou ook een willekeurig onderscheid creëren ten aanzien van de toepassing van de criteria van hoofdstuk III, in de zin dat artikel 27, lid 1, wel zou gelden voor gevallen van onjuiste toepassing van de criteria met betrekking tot minderjarigen of het bestaan van verwantschap (artikelen 8 tot en met 11), maar meestal niet voor gevallen van onjuiste toepassing van de criteria in de artikelen 12 tot en met 15 (visum- en binnenkomstbepalingen).

106. Het is mij in het geheel niet duidelijk dat een dergelijke uitlegging in overeenstemming zou zijn met de eisen van het Handvest.

107. Een onderzoek van het in artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening neergelegde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel moet ook artikel 26, lid 1, omvatten. Laatstgenoemde bepaling verplicht de lidstaten om een verzoeker in kennis te stellen van een besluit om hem over te dragen. Artikel 27, lid 1, garandeert niet alleen het recht om te worden gehoord, wat een recht van de verdediging is, maar bestaat ook om een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen onjuiste overdrachtsbesluiten te bieden.⁹⁹ Bij ontbreken van de kennisgevingsvereisten in artikel 26, lid 1, zou artikel 27, lid 1, die functies niet kunnen vervullen. Uit de duidelijke bewoordingen van artikel 27, lid 1, („een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht”) volgt dat die bepaling de werking van termijnen bestrijkt. Deze uitlegging is in overeenstemming met de rechten van de verdediging en het beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte die, zoals door het Hof in het arrest Kadi II is uiteengezet, met elkaar verband houden.¹⁰⁰

95 Het is eveneens van belang dat de beperking van het recht van beroep of bezwaar die de Commissie voorstelt, zou betekenen dat het recht op een rechtsmiddel zelden tot succes zou leiden. Ten eerste is Griekenland de enige lidstaat waarheen asielzoekers niet worden teruggestuurd. Voor het besluit was genomen, in 2011, om geen verzoekers over te dragen aan Griekenland, waren er een aantal zaken aanhangig voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarbij de opvangsituatie in Griekenland werd gehekeld, ten bewijze waarvan niet-gouvernementele organisaties een aanmerkelijke hoeveelheid materiaal hadden verzameld. Het zou een aanzienlijke uitdaging zijn voor een individuele verzoeker om zonder vergelijkbare ondersteuning deze strijd ten aanzien van andere lidstaten aan te gaan. Ten tweede doen individuele verzoekers zelden een beroep op de criteria betreffende verwantschap in hoofdstuk III en hebben de lidstaten zich terughoudend betoond om een dergelijk beroep, wanneer dit wordt gedaan, te honoreren; zie blz. 10 van de toelichting in COM(2016) 270 final.

96 Zie de toelichting op het voorstel in COM(2016) 270 final. In wezen stelt de Commissie de oplossing voor die zij in de zaken Ghezelbash en Karim zonder succes aan het Hof heeft voorgelegd.

97 Hoewel artikel 41 van het Handvest spreekt van de instellingen van de Unie, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat ook de lidstaten zijn gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur wanneer zij binnen de werkingsfeer van het Unierecht optreden; zie arresten van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 82), en van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punten 49 en 50). Over het recht om gehoord te worden en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zie punten 62 en 63 hierboven.

98 Arresten van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), en Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).

99 Zie ook artikel 4, lid 1, onder d), van de Dublin III-verordening, dat de lidstaten opdraagt verzoekers te informeren over de mogelijkheid om op te komen tegen een overdrachtsbesluit. Zie voorts zaak C-647/16, Hassan (nog geen uitspraak).

100

Arrest van 18 juli 2013 (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 115-117).

108. Daar artikel 27, lid 1, geen uitdrukkelijke uitsluiting bevat ten aanzien van de in artikel 21, lid 1, gestelde termijnen, acht ik het indruisen tegen tekst, doel en opzet van de Dublin III-verordening om het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en de toegang tot rechterlijke bescherming op de voorgestelde wijze te beperken.

109. Het is duidelijk dat de vluchtelingen crisis aan het einde van 2015 en het begin van 2016, een uitzonderlijke situatie in het leven heeft geroepen die de lidstaten in een moeilijke positie heeft gebracht en de beschikbare middelen zwaar op de proef heeft gesteld.¹⁰¹ Ik accepteer dat echter niet als rechtvaardiging om de in de Dublin III-verordening neergelegde rechtsbescherming terug te brengen.

110. Ik concludeer derhalve dat artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, gelezen in het licht van overweging 19 van die verordening, aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer de verzoekende lidstaat bij het doen van een overnameverzoek de in artikel 21, lid 1, van die verordening gestelde termijn niet in acht heeft genomen, een verzoeker om internationale bescherming het recht heeft om tegen een uit dat verzoek voortvloeiend overdrachtsbesluit beroep of bezwaar in te stellen.

De tweede vraag

111. De verwijzende rechter vraagt of een asielzoeker ook tegen een overdrachtsbesluit kan opkomen wanneer de aangezochte lidstaat met de overname instemt en bereid is de voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat te worden.

112. In het geval van Mengesteab reageerde Italië niet op het overnameverzoek van Duitsland. Duitsland is krachtens artikel 22, lid 7, van de Dublin III-verordening aangewezen als de verantwoordelijke lidstaat, omdat de Italiaanse autoriteiten niet binnen de in artikel 22, lid 1, van die verordening gestelde termijn hebben gehandeld.

113. Mijns inziens kan het in artikel 27, lid 1, verankerde recht van een verzoeker op een daadwerkelijk rechtsmiddel niet afhangen van de reactie (of het uitblijven daarvan) van de aangezochte lidstaat. De bewoordingen van artikel 27, lid 1, geven aan dat het daarin geboden rechtsmiddel betrekking heeft op het door de verzoekende lidstaat genomen overdrachtsbesluit. Het heeft tot doel te verzekeren dat een rechter erop toeziet of dat besluit feitelijk en rechtens op een juiste grondslag berust. Dit zijn de aspecten die in beroep of bezwaar aan de orde zullen komen, en niet de handelingen van de aangezochte lidstaat, die binnen twee maanden na ontvangst van het overnameverzoek enige naspeuringen moet verrichten (artikel 22, lid 1).

114. Wanneer een verzoeker opkomt tegen een overdrachtsbesluit op grond van niet-inachtneming van de in artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening gestelde termijnen, is derhalve niet relevant of de aangezochte lidstaat met het overnameverzoek instemt. Hieraan doet niet af of de aangezochte lidstaat volgens artikel 22, lid 7, verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

115. Gezien de door mij voorgestelde antwoorden op de eerste en de tweede vraag, behoeft de derde vraag geen beantwoording.

¹⁰¹

Ter terechtzitting gaf Duitsland aan dat in de periode van 2007 tot en met 2011 het gemiddelde aantal verzoekers om internationale bescherming 39 000 per jaar bedroeg. In 2012 werd dat getal verdubbeld tot 78 000; in 2013 bedroeg het 127 000; in 2014 202 000; in 2015 477 000, en in 2016 746 000. Voor het eerste kwartaal van 2017 werden geen cijfers gegeven.

De vierde vraag

116. Artikel 21, lid 1, tweede alinea, van de Dublin III-verordening bepaalt dat, in het geval van een Eurodac-treffer met betrekking tot een onderdaan van een derde land die door de autoriteiten van een lidstaat is aangehouden wegens illegale grensoverschrijding als bedoeld in artikel 14, lid 1, van de Eurodac-verordening, een overnameverzoek moet worden verzonden binnen twee maanden na ontvangst van die treffer.

117. Met de vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of die termijn van twee maanden aanvangt na het verstrijken van de in artikel 21, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening gestelde termijn van drie maanden, waardoor de verzoekende lidstaat beschikt over een periode van in totaal vijf maanden om een overnameverzoek te doen. Subsidiair, of artikel 21, lid 1, tweede alinea, in geval van een Eurodac-treffer voorziet in een kortere termijn?¹⁰²

118. Hongarije en de Commissie stellen dat de termijn van twee maanden op zichzelf staat en niet aanvangt aan het einde van de driemaandentermijn in artikel 21, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening. Het Verenigd Koninkrijk is het niet met deze stelling eens. Het is van oordeel dat een uitlegging van die verordening volgens welke de termijn van twee maanden bij de termijn van drie maanden kan worden opgeteld, strookt met de bewoordingen van artikel 21, lid 1, tweede alinea.

119. De formulering van artikel 21, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening geeft aan dat de algemene termijn voor het doen van een overnameverzoek drie maanden bedraagt. Het woord „niettegenstaande” aan het begin van de tweede alinea betekent dat ondanks de algemene regel, gevallen van een Eurodac-treffer anders worden behandeld. Mijns ziens wordt de termijn van twee maanden in de plaats gesteld van de algemene termijn van drie maanden, en niet eraan toegevoegd, om de volgende redenen.

120. Ten eerste zal een Eurodac-treffer die werd verkregen door vergelijking van de vingerafdrukken van een verzoeker met vingerafdrukken die volgens artikel 14, lid 1, van de Eurodac-verordening zijn afgenomen, een directe aanwijzing van illegale overschrijding van een buitengrens van een Unielidstaat.¹⁰³ Een dergelijke aanwijzing is een formeel bewijsmiddel voor de bepaling of een lidstaat inderdaad de verantwoordelijke lidstaat in de zin van de Dublin III-verordening is.¹⁰⁴ In het geval van een Eurodac-treffer kan dat proces sneller verlopen dan in gevallen waarin dergelijk bewijs niet beschikbaar is.¹⁰⁵ Daarom zal de verzoekende staat minder tijd nodig hebben om te beslissen of hij een overnameverzoek moet doen.

¹⁰²

Het is goed mogelijk om de vierde vraag (zie punt 42 hierboven) te lezen als wenst de nationale rechter te weten of de termijn van twee maanden gebruikt kan worden als een soort flexibele verlenging van de normale driemaandentermijn, in het geval dat de lidstaat zich pas laat tot de Eurodac-gegevensbank wendt. Tijdens de terechtzitting werd de vraag, met name door het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, echter opgevat als zou het erom gaan of de relevante termijn [3 + 2] maanden, in plaats van twee maanden, bedraagt wanneer een verzoek aan Eurodac werd gedaan. Dit werd noch door de gemachtigde van Mengesteab noch door die van Duitsland weersproken. Ik zal de vraag derhalve ook in die zin opvatten.

¹⁰³

Zie de Dublin-uitvoeringsverordening, bijlage II, punt 7, eerste streepje. Zulke informatie is relevant voor de juridische en feitelijke argumenten die volgens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1560/2003 in het verzoek worden uiteengezet.

¹⁰⁴

Artikel 22, lid 3, onder a), i), van de Dublin III-verordening.

¹⁰⁵

Overweging 30 van de Dublin III-verordening. Zie ook de Dublin-uitvoeringsverordening, bijlage X, deel B, dat de informatie bevat die op grond van artikel 4 van de Dublin III-verordening wordt verstrekt aan verzoekers.

121. Ten tweede klinkt de zienswijze dat een Eurodac-treffer de spoedige afhandeling van de Dublin III-procedures vergemakkelijkt, door in de bepalingen inzake terugnameverzoeken.¹⁰⁶ In een dergelijk geval moet een terugnameverzoek, volgens artikel 23, lid 2, eerste alinea, van de Dublin III-verordening, zo snel mogelijk worden ingediend en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van de Eurodac-treffer. Indien het verzoek tot terugname is gebaseerd op ander bewijs dan de gegevens uit het Eurodac-systeem, bedraagt die termijn volgens artikel 23, lid 2, tweede alinea, van deze verordening drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming.

122. Ook wordt in gevallen die komen binnen de werkingssfeer van artikel 24 van de Dublin III-verordening (inzake terugnameverzoeken betreffende personen die zich zonder verblijfstitel ophouden op het grondgebied van een lidstaat en geen nieuw verzoek om internationale bescherming hebben ingediend), onderscheiden tussen gevallen waar er een Eurodac-treffer is en die waarin dergelijk bewijs ontbreekt. Artikel 24, lid 2, eerste alinea, voorziet in een termijn van twee maanden voor het geval van een Eurodac-treffer. De tweede alinea van die bepaling stelt een termijn van drie maanden vast voor het geval dergelijk bewijs ontbreekt. Volgens artikel 25, lid 1, moet de aangezochte lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk één maand na het doen van het terugnameverzoek hierop antwoorden. Hij heeft echter slechts twee weken de tijd in gevallen waarin het terugnameverzoek is gebaseerd op een Eurodac-treffer.

123. Ten derde worden de in de eerste en de tweede alinea van artikel 21, lid 1, bepaalde termijnen geactiveerd door verschillende gebeurtenissen. Voor de eerste termijn is de indiening van het verzoek om internationale bescherming relevant. Voor de tweede is het de ontvangst van informatie van een treffer uit het centraal systeem van Eurodac. Om op een termijn van vijf maanden uit te komen, zou de termijn van twee maanden voorzien in de tweede alinea van artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening geacht moeten worden te beginnen aan het einde van de termijn van drie maanden *ongeacht* wanneer de informatie over de treffer beschikbaar wordt. Deze uitlegging druist echter in tegen de uitdrukkelijke bewoordingen van de tekst.

124. Het Verenigd Koninkrijk wees erop dat lidstaten soms problemen ervaren met de toepassing van de Eurodac-verordening, met de toelichting dat mensen zichzelf in sommige gevallen opzettelijk hebben verwond om de bevoegde autoriteiten te bemoeilijken vingerafdrukken af te nemen. Het komt ook voor dat het moeilijk was om vingerafdrukken te verkrijgen omdat de vingertoppen van personen die jarenlang met hun handen hebben gewerkt, beschadigd waren.

125. Hoewel ik de legitimiteit van de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk niet in twijfel trek, geloof ik niet dat de gesignaleerde problemen worden tegengegaan door artikel 21, lid 1, tweede alinea, van de Dublin III-verordening op de voorgestelde wijze uit te leggen.

126. De verplichting om vingerafdrukken af te nemen, is ingesteld bij artikel 9, lid 1, van de Eurodac-verordening.¹⁰⁷ Volgens die verordening moeten vingerafdrukken onverwijld worden afgenomen, zo spoedig mogelijk en uiterlijk 72 uur na de indiening van een verzoek om internationale bescherming.¹⁰⁸ De termijn van artikel 21, lid 1, tweede alinea, van de Dublin III-verordening heeft alleen betrekking op de verplichtingen van de lidstaten ten aanzien van overnameverzoeken, en bepaalt niet nader binnen welke periode de vingerafdrukken van een onderdaan van een derde land na de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming moeten worden afgenomen. Een Eurodac-treffer kan per definitie alleen worden verkregen wanneer de vingerafdrukken al zijn opgeslagen in het Eurodac-systeem (bijvoorbeeld omdat ze, in overeenstemming met artikel 14, lid 1,

¹⁰⁶

Zie de artikelen 23-25 van de Dublin III-verordening en de punten 18 en 19 hierboven.

¹⁰⁷

Zie ook artikel 14, lid 1, van de Eurodac-verordening.

¹⁰⁸

Dezelfde termijnen zijn te vinden in artikel 14, lid 2, van de Eurodac-verordening. Er zijn momenteel twee door de Commissie ingeleide procedures aanhangig tegen Italië en Griekenland wegens de niet-nakoming van hun verplichtingen op grond van de Eurodac-verordening.

van de Eurodac-verordening, werden afgenomen en doorgezonden in verband met een illegale overschrijding van de grens van een andere lidstaat). Dat stadium van het hele proces gaat vooraf aan het overnameverzoek. Indien het Verenigd Koninkrijk zich zorgen maakt dat een kortere termijn van twee maanden volgens de tweede alinea van die bepaling ongunstig zou zijn voor de lidstaten, berust dit mijns inziens op een verkeerde lezing van artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening. De termijn van twee maanden kan niet worden geactiveerd in gevallen waarin niet op grond van artikel 9 van de Eurodac-verordening vingerafdrukken worden afgenomen voor vergelijking met vingerafdrukken die al aanwezig zijn in de Eurodac-gegevensbank, of waarin (om welke reden dan ook) de gegevensbank geen overeenstemmende vingerafdrukken bevat. In zulke gevallen is de algemene termijn van drie maanden van toepassing.

127. Uit de tekst van artikel 21, lid 1, tweede alinea, is inderdaad niet zonder meer duidelijk of de daarin bepaalde termijn van twee maanden samenvalt met de algemene termijn van drie maanden, dan wel of die termijn aanvangt na het verstrijken van de algemene termijn van drie maanden.

128. Een hoofddoelstelling van de Dublinprocedure is echter om de verantwoordelijke lidstaat snel te bepalen. Met die doelstelling zou onverenigbaar zijn dat de termijn van twee maanden aanvangt na het verstrijken van de in artikel 21, lid 1, eerste alinea, bepaalde termijn van drie maanden (leidend tot een termijn van vijf maanden).¹⁰⁹ In gevallen van een Eurodac-treffer vangt de termijn voor het doen van een overnameverzoek derhalve aan wanneer de verzoekende lidstaat informatie ontvangt die bevestigt dat de vingerafdrukken overeenstemmen met gegevens van het centraal systeem van Eurodac. Een dergelijke Eurodac-treffer is direct bewijs voor illegale binnenkomst in de Unie aan een buitengrens van een lidstaat. De termijn voor het doen van een overnameverzoek zou in die omstandigheden korter moeten zijn dan de algemene termijn van drie maanden.

129. Ik concludeer derhalve dat de termijn van drie maanden in artikel 21, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening de algemene termijn is waarbinnen overnameverzoeken gedaan moeten worden. De kortere termijn van twee maanden in artikel 21, lid 1, tweede alinea, is van toepassing in de gevallen waarin de vergelijking van vingerafdrukken verkregen op grond van artikel 9, lid 1, van de Eurodac-verordening een treffer oplevert in de zin van artikel 2, onder d), en artikel 14, lid 1, van die verordening. Die termijn van twee maanden wordt niet opgeteld bij de algemene termijn van drie maanden en kan derhalve niet aanvangen nadat de in artikel 21, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening gestelde termijn is verstreken. In gevallen waarin de bevoegde autoriteiten een treffer ontvangen, markeert dat de aanvang van de termijn van twee maanden, met het effect dat de algemene termijn van drie maanden van artikel 21, lid 1, eerste alinea, wordt bekort.

De vijfde vraag

130. Met de vijfde vraag wenst de verwijzende rechter de betekenis te vernemen van de woorden „een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de verzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen” in artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening. Hij licht toe dat volgens het Duitse stelsel voor het eerst een attest ter bevestiging dat de betrokken onderdaan van een derde land een asielzoeker is, wordt afgegeven naar aanleiding van een eerste informeel verzoek om asiel. Wanneer dat verzoek eenmaal is geregistreerd, moet de derdelander vervolgens een formeel verzoek om internationale bescherming indienen bij het BAMF, de overeenkomstig artikel 35, lid 1, van de Dublin III-verordening als bevoegd aangewezen

¹⁰⁹
Zie overweging 30 van de Dublin III-verordening en punt 24 hierboven.

autoriteit. Vormt de afgifte van dat attest door de autoriteiten na het doen van het informele verzoek de „indiening” van een verzoek om internationale bescherming in de zin van de Dublin III-verordening, of wordt het verzoek pas geacht te zijn ingediend wanneer wordt opgetekend dat een formeel verzoek is overgelegd bij de bevoegde autoriteiten?

131. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie stellen dat een verzoek is ingediend wanneer het formele verzoek wordt gedaan en de bevoegde autoriteiten heeft bereikt. Mengesteab en Hongarije zijn het niet met dit standpunt eens. Mengesteab betoogt dat overlegging van het informele asielerzoek de indiening van het verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening vormt, en dat die gebeurtenis de termijn van drie maanden van artikel 21, lid 1, eerste alinea, activeert. Hongarije is van mening dat het na een informeel asielerzoek verstrekte attest, het aan de autoriteiten gezonden „proces-verbaal” vormt, bedoeld in artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening.

132. De verwijzende rechter meent, dat een verzoek om internationale bescherming geacht wordt te zijn ingediend wanneer de nationale autoriteiten aan de verzoeker een attest verstrekken waaruit blijkt dat hij tot de afsluiting van de asielerprocedure gerechtigd is in de betrokken lidstaat te verblijven en bijstand te ontvangen, zoals huisvesting en bepaalde socialezekerheidsvoorzieningen.

133. Ik ben van mening dat de opvatting van Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie een betere uitlegging geeft aan artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening.

134. Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt.¹¹⁰

135. Een verzoek om internationale bescherming wordt in artikel 2, onder h), van de erkenningsrichtlijn gedefinieerd als „een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere, niet onder deze richtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht”.¹¹¹ Die formulering is ruim genoeg om zowel een informeel verzoek om internationale bescherming gedaan bij de autoriteiten van een lidstaat (zoals de politie, grenswachters, immigratiediensten of het personeel van een opvangcentrum) te omvatten als een formele aanvraag ingediend bij de in overeenstemming met artikel 35, lid 1, van de Dublin III-verordening als bevoegd aangewezen autoriteiten.

136. De Dublin III-verordening definieert zelf niet waaruit „indiening” van een verzoek om internationale bescherming bestaat. Wat de procedurele aspecten van de toekenning van internationale bescherming aangaat, zijn de regels van de Dublin III-verordening vanzelfsprekend nauw verbonden met de procedurerichtlijn.¹¹²

¹¹⁰ Arrest van 6 juni 2013, MA e.a. (C-648/11, EU:C:2013:367, punt 50).

¹¹¹ De beoordeling van verzoeken om internationale bescherming wordt beheerst door artikel 4 van de erkenningsrichtlijn. Volgens artikel 4, lid 1, mag van verzoekers worden verlangd dat zij alle elementen ter staving van het verzoek zo spoedig mogelijk indienen.

¹¹² Zie overweging 12 van de Dublin III-verordening en punt 30 hierboven.

137. Artikel 6 van de procedurerichtlijn onderscheidt twee fasen in de procedure van indiening van het verzoek: de eerste, wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming doet, en de tweede wanneer die persoon de gelegenheid heeft om een dergelijk verzoek in te dienen.¹¹³ Ten aanzien van de eerste fase bepaalt artikel 6, lid 1, dat de registratie van het verzoek plaatsvindt binnen drie werkdagen nadat het is gedaan.¹¹⁴ Wat betreft de tweede fase (waarvoor de termijnen van artikel 6, lid 1, niet gelden) bepaalt artikel 6, lid 2, dat een persoon die een verzoek heeft gedaan de mogelijkheid moet hebben om het „zo snel mogelijk” in te dienen.¹¹⁵ In artikel 6, lid 4, van de procedurerichtlijn klinkt artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening door, waar het heet dat „een verzoek om internationale bescherming [wordt] geacht te zijn ingediend zodra de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door een verzoeker ingediend formulier, of, indien voorgeschreven naar nationaal recht, een officieel rapport, hebben ontvangen”. De procedurerichtlijn definieert evenmin als de Dublin III-verordening waaruit de „indiening” van een verzoek om internationale bescherming bestaat, en legt hiervoor geen specifieke procedurevoorschriften vast. Die aangelegenheden blijven derhalve onderworpen aan nationale regels.

138. De woorden „te zijn ingediend” in artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening, wijzen op een formele procedure voor het doen van een verzoek om internationale bescherming.¹¹⁶ Dat verzoek wordt gedaan door invulling van een formulier of door de opstelling van een proces-verbaal door een ander voor de verzoeker. De procedurerichtlijn noch de erkenningsrichtlijn bevatten een bijlage met een standaardformulier voor verzoeken om internationale bescherming. Elke lidstaat kan derhalve bepalen wat precies de inhoud van het formulier en het proces-verbaal moet zijn. Het is mogelijk dat verzoekers normaliter zelf verantwoordelijk zijn voor het invullen van de formulieren, wellicht met de hulp van niet-gouvernementele organisaties of de bevoegde autoriteiten van een lidstaat. Omdat sommige verzoekers echter wellicht niet in staat zijn om een formulier in te vullen, is voorzien in opstelling door een derde van een proces-verbaal dat gebruikt kan worden in plaats van een aanvraagformulier. Die opvatting lijkt te worden gestaafd door artikel 20, lid 2, dat bepaalt: „Bij een niet-schriftelijk verzoek dient de termijn tussen de intentieverklaring en het opstellen van een proces-verbaal zo kort mogelijk te zijn.” Voor zover ik kan zien, is het attest dat wordt verstrekt door de voor de opvang van verzoekers verantwoordelijke autoriteiten geen formulier of proces-verbaal in de zin van die bepaling. Het attest beoogt slechts de status van de verzoeker te bevestigen terwijl zijn verzoek wordt beoordeeld, en te verzekeren dat de voorschriften van de opvangrichtlijn in acht zijn genomen.¹¹⁷ Het beoogt niet het soort gedetailleerde gegevens over een verzoeker te vermelden dat de bevoegde autoriteiten nodig zullen hebben om zijn asielaanvraag te behandelen.

139. Om het verzoek als ingediend te kunnen beschouwen, verlangt artikel 20, lid 2, verder dat het formulier of proces-verbaal de bevoegde autoriteiten heeft bereikt. In de context van de Dublin III-verordening zijn de bevoegde autoriteiten de autoriteiten die werden aangewezen overeenkomstig artikel 35, lid 1, en niet een nationale autoriteit van een lidstaat die in diens stelsel voor de ontvangst van verzoekers van internationale bescherming met algemene taken is belast. De

¹¹³

Zie respectievelijk de leden 1 en 2 van artikel 6 van de procedurerichtlijn.

¹¹⁴

Die termijn wordt verlengd tot zes werkdagen wanneer het verzoek wordt gedaan bij nationale autoriteiten die daarvoor niet door het nationale recht zijn aangewezen, zoals de politie (zie artikel 6, lid 1, tweede alinea). De opvangrichtlijn maakt geen onderscheid tussen het doen van een informeel verzoek om internationale bescherming en de indiening van een formeel verzoek. Voor beide gevallen wordt het woord „indienen” gebruikt.

¹¹⁵

De lidstaten mogen eisen dat verzoeken om internationale bescherming persoonlijk en/of op een aangewezen plaats worden ingediend (artikel 6, lid 3, van de procedurerichtlijn).

¹¹⁶

Het woord „lodge” [het equivalent van „indienen”] wordt in de *Oxford English Dictionary* gedefinieerd als „to present (a complaint, appeal, claim etc.) formally to the proper authorities”. De Franse vertaling van „lodged” in artikel 1 van de Dublin III-verordening is „introduite”. Aangezien het woord „lodge” niet consequent wordt gebruikt in de teksten die samen het Gemeenschappelijke Europese Asielstelsel vormen, zal ik mijn poging tot opheldering van de betekenis ervan niet louter op taalkundige argumenten baseren (zie voetnoot 114 hierboven).

¹¹⁷

Zie punten 32 en 34 hierboven.

handeling van indiening van een verzoek om internationale bescherming heeft namelijk bepaalde gevolgen voor de voortgang van de Dublinprocedure. Het markeert de aanvang van: i) het proces om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek (artikel 1); ii) de verplichting om de verzoeker informatie over de Dublinprocedure te verstrekken (artikel 4, lid 1); iii) de bevoegdheid van een lidstaat om te beslissen gebruik te maken van zijn vrijheid zichzelf als verantwoordelijke lidstaat op te werpen in afwijking van de bepaling van de verantwoordelijkheid door toepassing van de criteria van hoofdstuk III (artikel 17, lid 1); en iv) de termijnen met betrekking tot overname- of terugnameverzoeken (voorzien in respectievelijk artikel 21, eerste alinea, en artikel 23, tweede alinea).¹¹⁸

140. Derhalve moet het verzoek om internationale bescherming, om onder artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening te vallen, overeenkomstig de nationale procedurevoorschriften met een formulier of een proces-verbaal zijn gedaan en de volgens artikel 35, lid 1, van de Dublin III-verordening aangewezen bevoegde autoriteit hebben bereikt. Die autoriteit is onder meer verantwoordelijk voor de inontvangstname van het verzoek. Of het ook dezelfde autoriteit is die verzoekers bijstaat bij de voorbereiding van het verzoek, wordt beheerst door de procedurerichtlijn.

141. De verwijzende rechter merkt op, dat in het Duitse stelsel een onderdaan van een derde land die (in de eerste fase) *een verzoek om internationale bescherming* doet bij de nationale autoriteiten, zoals de grens- of politieautoriteiten of een vreemdelingendienst, voor registratie wordt verwezen naar een opvangcentrum. Dit opvangcentrum moet dan het BAMF (de volgens artikel 35, lid 1, van de Dublin III-verordening als bevoegd aangewezen autoriteit) in kennis stellen van het verzoek om internationale bescherming. Aan de betrokkene moet een attest worden verstrekt. Die stappen moeten worden uitgevoerd voordat bij het BAMF *een aanvraag om internationale bescherming* wordt ingediend (de tweede fase).

142. Hieruit blijkt, dat het document dat betrekking heeft op het informele verzoek om internationale bescherming (eerste fase), niet wordt ingediend bij het BAMF. Voorts is er geen enkele aanwijzing dat het informele verzoek wordt gedaan op een formulier als bedoeld in artikel 20, lid 2.¹¹⁹ Het informele verzoek is geen proces-verbaal in de zin van die bepaling, omdat het niet wordt opgesteld door de nationale autoriteiten, maar wordt geproduceerd door de verzoeker zelf.

143. Mijns inziens is het attest dat naar aanleiding van het informele verzoek wordt afgegeven evenmin een proces-verbaal in de zin van artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening. Het attest is namelijk geen verzoek om internationale bescherming gedaan door een onderdaan van een derde land in de zin van artikel 2, onder h), van de erkenningsrichtlijn. Het is een officieel antwoord op het informele verzoek. Het legt de voorlopige status van de betrokkene vast in afwachting van de afdoening van zijn verzoek om internationale bescherming en bevestigt dat hij recht heeft op de bijstand die volgens de opvangrichtlijn moet worden verleend.¹²⁰ Waarschijnlijk gaat het hier om het in artikel 6, lid 1, van de opvangrichtlijn bedoelde nationale document dat wordt verstrekt ter bevestiging van de status van verzoeker en van diens recht om hangende zijn verzoek om internationale bescherming op het grondgebied van de lidstaat te verblijven.

¹¹⁸

Voor de goede orde moet ik hieraan toevoegen, dat niet alle termijnen in de Dublin III-verordening zijn gekoppeld aan de indiening van het verzoek om internationale bescherming. Wanneer een verzoeker vanuit een derde land illegaal de grens van een lidstaat heeft overschreden, eindigt volgens artikel 13, lid 1, de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van die lidstaat twaalf maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden. De verantwoordelijkheid wordt niet gekoppeld aan indiening van een verzoek om internationale bescherming.

¹¹⁹

Uit artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening blijkt dat het formele verzoek om internationale bescherming moet worden gedaan op een formulier dat wordt ingediend bij de bevoegde autoriteiten, tenzij het verzoek wordt gedaan middels een proces-verbaal dat aan die autoriteiten wordt toegezonden; zie punt 15 hierboven.

¹²⁰

Zie respectievelijk artikel 9 van de procedurerichtlijn en artikel 6, lid 1, van de opvangrichtlijn.

144. De hiervan afwijkende uitlegging van artikel 20, lid 2, door de verwijzende rechter berust op de procedurele eigenschappen van het Duitse stelsel. Die komen echter niet per definitie overeen met die van andere stelsels binnen de Europese Unie. Andere lidstaten hoeven niet per definitie een formeel attest te verstrekken naar aanleiding van een informeel verzoek om internationale bescherming. Mijns inziens kan de datum waarop het attest wordt afgegeven derhalve niet het moment van indiening van het verzoek vormen.

145. Hongarije betoogt dat het te veel ruimte zou creëren voor de lidstaten indien het verzoek om internationale bescherming geacht werd te zijn ingediend wanneer het de bevoegde autoriteiten bereikt. Het zou de lidstaat met name controle verschaffen over hoeveel tijd er verstrijkt tussen het moment waar een onderdaan van een derde land voor het eerst om internationale bescherming verzoekt en dat waar hij uiteindelijk een verzoek indient, en om aldus te verzekeren dat verzoeken alleen worden ingediend wanneer de nationale autoriteiten kunnen garanderen dat zij de termijnen voor het doen van overname- of terugnameverzoeken kunnen nakomen. Dit kan leiden tot willekeur in de behandeling van individuele zaken, wat de werking van de Dublinprocedures, met name wat betreft het vereiste dat de verantwoordelijke lidstaat snel wordt vastgesteld, zou ondermijnen. De verwijzende rechter laat zich in soortgelijke termen uit.

146. De Dublin III-verordening bevat inderdaad geen voorschriften betreffende de periode die verstrijkt tussen het informele verzoek en de indiening van een formeel verzoek om internationale bescherming. Nergens wordt van de lidstaten verlangd dat zij binnen een bepaalde termijn actie ondernemen, behalve in artikel 6, lid 2, van de procedurerichtlijn, volgens welke bepaling de lidstaten ervoor moeten zorgen dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om het zo snel mogelijk in te dienen. Het resultaat is dat een lidstaat de snelheid waarmee asielverzoeken worden ingediend inderdaad kan „beheren”.

147. De nadelen die voor particulieren uit die flexibiliteit kunnen voortvloeien, moeten worden afgewogen tegen de problemen die het voor de Dublinprocedure zou meebrengen wanneer het doen van informele verzoeken bij andere dan de overeenkomstig de laatste bepaling aangewezen nationale autoriteiten, met voorbijgaan aan artikel 20, lid 2, en artikel 35, lid 1, gelijkwaardig werden geacht aan de indiening van een formeel verzoek. Mijns inziens zou de laatste uitlegging de Dublinprocedure waarschijnlijk ernstiger ontwrichten en een element van onzekerheid over het moment van indiening van een verzoek introduceren. De berekening van termijnen zou hierdoor bovendien onwerkbaar worden.

148. Naar mijn mening zou de beste uitlegging van artikel 20, lid 2, er een zijn die volledig recht doet aan de bewoordingen van die bepaling gelezen in samenhang met artikel 35, lid 1.

149. Mijns inziens heeft de wetgever het aan de nationale procedurevoorschriften overgelaten om te bepalen wanneer het in artikel 20, lid 2, bedoelde formulier of proces-verbaal de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat heeft bereikt. Wanneer de lidstaten artikel 6, lid 3, van de procedurerichtlijn toepassen, zal er minder aanleiding zijn voor verwarring over dit aspect van de procedure, aangezien de verzoeker het verzoek persoonlijk moet indienen (zoals in Duitsland het geval is) of op een aangewezen plaats.¹²¹ Op dat moment heeft het proces-verbaal de bevoegde autoriteiten „bereikt” in de zin van artikel 20, lid 2.

150. Hieruit volgt dat het door Mengesteab gedane informele verzoek om internationale bescherming en de door de nationale autoriteiten op 14 september 2015 en op 8 oktober 2015 afgegeven attesten niet waren aan te merken als indiening van een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening, en dat die attesten evenmin een proces-verbaal in de zin van die bepaling waren. De termijn waarbinnen de bevoegde autoriteiten het overnameverzoek

¹²¹
Zie punten 33 en 34 hierboven.

moesten doen, ving dan ook op geen van beide data aan, maar op 22 juli 2016, toen Mengesteab zijn formele verzoek om internationale bescherming indiende bij het BAMF. Het overnameverzoek dat werd gedaan op 19 augustus 2016 was dus in overeenstemming met de termijn van artikel 21, lid 1, tweede alinea.

151. Ik concludeer derhalve dat een verzoek om internationale bescherming geacht wordt te zijn ingediend in de zin van artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening, wanneer een formulier of proces-verbaal de bevoegde autoriteiten, door een lidstaat voor de naleving van zijn verplichtingen aangewezen in overeenstemming met artikel 35, lid 1, van die verordening, bereikt. In dat verband: i) vormt een bewijs van aanmelding als asielzoeker niet een formulier of proces-verbaal; ii) is de als bevoegd aangewezen autoriteit de instantie die verantwoordelijk is voor de ontvangst van een verzoek om internationale bescherming dat in de betrokken lidstaat wordt ingediend, en iii) wordt het verzoek geacht de bevoegde autoriteit te hebben bereikt in overeenstemming met de nationale voorschriften waarbij de procedurerichtlijn ten uitvoer wordt gelegd.

De zesde en de zevende vraag

152. Hoewel de beslissing uiteindelijk bij de verwijzende rechter berust, lijkt mij, gezien mijn beantwoording van de vijfde vraag, dat het overnameverzoek in het geval van Mengesteab niet ongeldig was en dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming derhalve niet volgens artikel 21, lid 1, derde alinea, van de Dublin III-verordening automatisch naar Duitsland is teruggekeerd. In dat verband wenst de verwijzende rechter te vernemen of het verstrijken van tien maanden tussen 8 oktober 2015 (toen het attest werd afgegeven) en 19 augustus 2016 (de datum van het overnameverzoek) betekent dat Duitsland op grond van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening verplicht is het verzoek van Mengesteab te behandelen (de zesde vraag). Indien dat inderdaad het geval zou zijn, vraagt de verwijzende rechter hoeveel tijd er tussen de afgifte van een attest en het doen van een overnameverzoek mag liggen voordat er sprake is van een onredelijke vertraging bij de indiening van een dergelijk verzoek (de zevende vraag).

153. Het korte antwoord is dat lidstaten niet verplicht kunnen worden gebruik te maken van hun discretionaire bevoegdheid op grond van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening, om een verzoek om internationale bescherming op humanitaire gronden in behandeling te nemen. Het is daarom strikt genomen niet noodzakelijk om de zevende vraag te beantwoorden.¹²²

154. De uitlegging van artikel 17, lid 1, is duidelijk een aangelegenheid van Unierecht.¹²³ Uit de formulering van die bepaling volgt dat deze een uitzondering vormt op de algemene regel in artikel 3, lid 1, dat de voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat moet worden vastgesteld aan de hand van de criteria van hoofdstuk III. De woorden „kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming [...] te behandelen” geven aan dat de toepassing van artikel 17, lid 1, aan de beoordelingsvrijheid van de lidstaat wordt overgelaten. De Dublin III-verordening bevat geen mechanisme dat een lidstaat daartoe kan dwingen.

¹²²

Zie verder artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening, dat van toepassing is wanneer een verzoeker niet kan worden overgedragen omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten.

¹²³

Arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 54).

Derhalve is de veronderstelling die aan de vraag van de verwijzende rechter ten grondslag ligt, dat een tijdsverloop tussen het attest en het overnameverzoek ertoe kan leiden dat een lidstaat gehouden kan zijn om artikel 17, lid 1, toe te passen, onjuist.¹²⁴ De Dublin III-verordening bevat evenmin een rechtsgrondslag voor de uitspraak dat een bepaalde periode onredelijk lang zou zijn.

155. Naar mijn mening kan een tijdsverloop tussen de afgifte van een certificaat waarmee een persoon als verzoeker om internationale bescherming wordt ingeschreven en de indiening van een overnameverzoek niet ertoe leiden dat de verzoekende lidstaat wordt verplicht gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid op grond van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening. Gezien dit antwoord behoeft de zevende vraag niet beantwoord te worden.

De achtste vraag

156. Met de achtste vraag verzoekt de verwijzende rechter om aanwijzingen inzake de informatie die een geldig overnameverzoek dient te bevatten. Hij wenst met name te vernemen, of vermelding van de datum van binnenkomst in de verzoekende lidstaat en de datum waarop de verzoeker het formele verzoek om internationale bescherming heeft ingediend volstaat, of dat het nodig is ook de datum van het informele verzoek om bescherming en de datum van afgifte van het attest te vermelden.

157. Bijlage I bij de Dublin-uitvoeringsverordening bevat een standaardformulier voor het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, dat bij het doen van een overnameverzoek moet worden ingevuld. Dat formulier vraagt niet naar gegevens met betrekking tot het eerste informele asielverzoek of de datum van het attest. Artikel 21 bevat voorts geen vereisten van die aard.

158. Alle acht vragen van de verwijzende rechter hangen met elkaar samen. Gelet daarop en in het licht van wat ik hierboven heb betoogd, met name in antwoord op de eerste vijf vragen, moge duidelijk zijn dat het mijns inziens niet nodig is dat een overnameverzoek gegevens bevat betreffende het informele verzoek om internationale bescherming en de datum van het attest.

159. Ik concludeer derhalve dat een overnameverzoek volgens artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening gedaan moet worden op een formulier als vervat in bijlage I bij de Dublin III-uitvoeringsverordening, en dat de verzoekende lidstaat hierop niet de datum van het eerste informele verzoek om internationale bescherming of de datum van afgifte van het bewijs van aanmelding als verzoeker om internationale bescherming hoeft te vermelden.

Conclusie

160. Ik geef het Hof derhalve in overweging, de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Minden (bestuursrechter Minden, Duitsland) te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 27, 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, gelezen in het licht van overweging 19 van die verordening, dient aldus te worden uitgelegd dat

¹²⁴

Het is niet waarschijnlijk dat een lidstaat die na het afgeven van een attest eenvoudig stilzit, geacht kan worden artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening te hebben ingeroepen, tenzij de betrokken lidstaat daarvan de voorgeschreven meldingen heeft gedaan door middel van het elektronisch communicatienetwerk „DubliNet” dat werd ingesteld bij de Dublin-uitvoeringsverordening en in Eurodac; zie artikel 17, lid 1, tweede en derde alinea. Ik ga doelbewust niet nader in op de vraag of (en, zo ja, in welke fasen) een aanhoudend stilzitten bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming tot gevolg heeft dat de stilzittende lidstaat verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke beoordeling ervan, en binnen welke termijn.

een verzoeker om internationale bescherming het recht heeft om tegen een uit een overnameverzoek voortvloeiend overdrachtsbesluit beroep of bezwaar in te stellen wanneer de verzoekende lidstaat bij het doen van dat verzoek de in artikel 21, lid 1, van die verordening gestelde termijn niet in acht heeft genomen.

- 2) In die situatie is niet relevant of de aangezochte lidstaat instemt met het overnameverzoek. Hieraan doet niet af of de aangezochte lidstaat volgens artikel 22, lid 7, van verordening nr. 604/2013 verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.
- 3) De derde vraag behoeft geen beantwoording.
- 4) De termijn van drie maanden van artikel 21, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 604/2013 is de algemene termijn waarbinnen overnameverzoeken gedaan moeten worden. De kortere termijn van twee maanden van artikel 21, lid 1, tweede alinea, is van toepassing in de gevallen waarin de vergelijking van vingerafdrukken verkregen op grond van artikel 9, lid 1, van de Eurodac-verordening een treffer oplevert in de zin van artikel 2, onder d), en artikel 14, lid 1, van die verordening. Die termijn van twee maanden wordt niet opgeteld bij de algemene termijn van drie maanden en kan derhalve niet aanvagen nadat de in artikel 21, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 604/2013 gestelde termijn is verstreken.
- 5) Een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend in de zin van artikel 20, lid 2, van verordening nr. 604/2013, wanneer een formulier of proces-verbaal de bevoegde autoriteiten, door een lidstaat in overeenstemming met artikel 35, lid 1, van die verordening voor de naleving van zijn verplichtingen aangewezen, bereikt. In dat verband: i) vormt een bewijs van aanmelding als asielzoeker niet een formulier of proces-verbaal; ii) is de als bevoegd aangewezen autoriteit de instantie die verantwoordelijk is voor de ontvangst van een verzoek om internationale bescherming dat in de betrokken lidstaat wordt ingediend, en iii) wordt het verzoek geacht de bevoegde autoriteit te hebben bereikt in overeenstemming met de nationale voorschriften die uitvoering geven aan 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.
- 6) Een tijdsverloop tussen de afgifte van een certificaat waarmee een persoon als verzoeker om internationale bescherming wordt ingeschreven en de indiening van een overnameverzoek kan niet ertoe leiden dat de verzoekende lidstaat verplicht is gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid op grond van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013.
- 7) De zevende vraag behoeft geen beantwoording.
- 8) Een overnameverzoek volgens artikel 21, lid 1, van verordening nr. 604/2013 moet worden gedaan op een formulier als vervat in bijlage I bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 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, en de verzoekende lidstaat hoeft hierop niet de datum van het eerste informele verzoek om internationale bescherming of de datum van afgifte van het bewijs van aanmelding als verzoeker om internationale bescherming te vermelden.”