



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. WATHELET
van 25 juli 2018¹

Zaak C-163/17

**Abubacarr Jawo
tegen
Bundesrepublik Deutschland**

[verzoek om een prejudiciële beslissing van het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van Baden-Württemberg, Duitsland)]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenzen, asiel en immigratie – Dublin-systeem – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Overdracht van de asielverzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat – Artikel 29, lid 1 – Bepalingen inzake verlenging van de termijn – Artikel 29, lid 2 – Begrip ‚onderduiken‘ – Toelaatbaarheid van de weigering om de betrokkene over te dragen wegens een reëel en gebleken risico op een onmenselijke of vernederende behandeling na afloop van de asielprocedure – Artikel 3, lid 2 – Levensomstandigheden in de verantwoordelijke lidstaat van personen die internationale bescherming genieten – Artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, dat op 3 april 2017 ter griffie van het Hof is ingediend door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van Baden-Württemberg, Duitsland), heeft betrekking op de uitlegging van artikel 3, lid 2, tweede alinea, en artikel 29, lid 2, 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 ingediend² (hierna: „Dublin III-verordening”), en van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen een asielzoeker, Abubacarr Jawo, en de Bundesrepublik Deutschland, naar aanleiding van het besluit van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federaal Bureau voor migratie en vluchtelingen, Duitsland; hierna: „Bundesamt”) van 25 februari 2015 waarbij het asielverzoek van Jawo wegens niet-ontvankelijkheid is afgewezen en zijn verwijdering naar Italië is gelast.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2013, L 180, blz. 31.

II. Toepasselijk recht

A. Internationaal recht

1. *Verdrag van Genève*

3. Artikel 21 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951³ en in werking getreden op 22 april 1954, zoals aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”), draagt als opschrift „Huisvesting” en bepaalt:

„Wat de huisvesting betreft, zullen de Verdragsluitende Staten, voor zover deze aangelegenheid geregeld is bij de wet of door voorschriften dan wel onderworpen is aan overheidstoezicht, de regelmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden.”

2. *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*

4. Onder het opschrift „Verbod van foltering” bepaalt artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”):

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

B. Unierecht

1. *Handvest*

5. Artikel 1 van het Handvest, dat als opschrift „De menselijke waardigheid” draagt, luidt als volgt:

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

6. Artikel 4 van het Handvest, dat als opschrift „Het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen” draagt, bepaalt:

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

7. Artikel 19 van het Handvest, met als opschrift „Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering”, bepaalt in lid 2 ervan:

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

³ *Recueil des traités des Nations unies*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954).

8. Artikel 51 van het Handvest, getiteld „Toepassingsgebied”, bepaalt in lid 1 ervan:

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

9. Artikel 52 van het Handvest, getiteld „Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen”, bepaalt in lid 3 ervan:

„Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het [EVRM], zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.”

2. Dublin III-verordening

10. Verordening (EU) nr. 604/2013 stelt de criteria en instrumenten vast 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.⁴ De relevante overwegingen en artikelen van deze verordening zijn de volgende:

11. Overweging 32:

„Wat betreft de behandeling van personen die onder deze verordening vallen, zijn de lidstaten gebonden aan hun verplichtingen op grond van instrumenten van internationaal recht, waaronder de desbetreffende jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens.”

12. Overweging 39:

„Deze verordening is opgesteld met inachtneming van de grondrechten en de beginselen die met name in het Handvest [...] worden erkend. Deze verordening is met name gericht op volledige waarborging van het recht op asiel dat wordt gegarandeerd door artikel 18 van het Handvest, en van de rechten die worden erkend bij de artikelen 1, 4, 7, 24 en 47 daarvan. Deze verordening dient derhalve dienovereenkomstig te worden toegepast.”

13. Artikel 3:

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

2. [...]

⁴ Bij de Dublin III-verordening is verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiilverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1), ingetrokken en vervangen.

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

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

[...]”

14. Artikel 29:

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

Als overdrachten aan de verantwoordelijke lidstaat plaatsvinden in de vorm van een gecontroleerd vertrek of onder geleide, dragen de lidstaten er zorg voor dat dit op humane wijze gebeurt, met volledige eerbiediging van de grondrechten en de menselijke waardigheid.

[...]

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

[...]”

3. Verordening nr. 1560/2003

15. Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 343/2003⁵, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014⁶ (hierna: „uitvoeringsverordening”), bevat de uitvoeringsbepalingen van de Dublin III-verordening.

5 PB 2003, L 222, blz. 3.

6 PB 2014, L 39, blz. 1.

16. Artikel 8 van die verordening, met als opschrift „Samenwerking met het oog op de overdracht”, bepaalt:

„1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht de overdracht van de asielzoeker zo spoedig mogelijk toe te staan en erop toe te zien dat zijn binnenkomst niet wordt belemmerd. Hij dient in voorkomend geval de plaats op zijn grondgebied vast te stellen waar de asielzoeker aan de bevoegde autoriteiten zal worden overgedragen of overgeleverd, rekening houdend met de geografische beperkingen en de wijzen van vervoer waarover de overdragende lidstaat beschikt. Hij mag in geen geval eisen dat het geleide de asielzoeker verder begeleidt dan tot aan de plaats van aankomst van het internationale vervoermiddel waarvan gebruik is gemaakt of dat de overdragende lidstaat die zorg draagt voor het vervoer na het bereiken van deze plaats vervoerkosten blijft dragen.

2. De overdragende lidstaat organiseert het vervoer van de asielzoeker en zijn geleide en stelt in overleg met de verantwoordelijke lidstaat het uur van aankomst en, in voorkomend geval, de wijze van overdracht van de asielzoeker aan de bevoegde autoriteiten vast. De verantwoordelijke lidstaat kan een voorafgaande kennisgevingstermijn van drie werkdagen eisen.

3. Het in bijlage VI vastgestelde standaardformulier wordt gebruikt voor de toezending aan de verantwoordelijke staat van de gegevens die essentieel zijn om de rechten van de over te dragen persoon te waarborgen en zijn onmiddellijke behoeften te lenigen. Dit standaardformulier geldt [als] kennisgeving in de zin van lid 2.”

17. Artikel 9 van dezelfde verordening, dat als opschrift „Uitstel van de overdracht en te laat verrichte overdrachten” draagt, bepaalt:

„1. De verantwoordelijke lidstaat wordt onverwijld in kennis gesteld van elk uitstel van de overdracht als gevolg van hetzij een beroeps- of bezwaarprocedure die opschortende werking heeft, hetzij van feitelijke omstandigheden zoals de gezondheidstoestand van de asielzoeker, de onbeschikbaarheid van het vervoermiddel of het feit dat de asielzoeker zich aan de uitvoering van de overdracht heeft onttrokken.

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

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

[...]”

18. De bijlagen VI en IX bij de uitvoeringsverordening bevatten standaardformulieren voor de doorgifte van gegevens, respectievelijk de uitwisseling van gezondheidsgegevens voorafgaand aan een overdracht krachtens de Dublin III-verordening.

4. Richtlijn 2011/95

19. Overeenkomstig artikel 2, onder h), van 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 bescherming⁷, wordt onder een „verzoek om internationale bescherming” verstaan „een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus wenst [...]”.

20. Hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95, getiteld „Kenmerken van de internationale bescherming”, bevat de volgende bepalingen:

21. Artikel 20, lid 1:

„Dit hoofdstuk geldt onverminderd de in het Verdrag van Genève neergelegde rechten.”

22. Artikel 26, lid 1:

„De lidstaten staan personen die internationale bescherming genieten toe onmiddellijk nadat hun deze bescherming is verleend, een beroepsactiviteit als werknemer of zelfstandige op te nemen, waarbij de algemene voorschriften die gelden voor het beroep en de overheidsdienst moeten worden nageleefd.”

23. Artikel 27, lid 1:

„De lidstaten bieden alle minderjarigen aan wie internationale bescherming is verleend, onder dezelfde voorwaarden als voor de eigen onderdanen gelden, onbeperkt toegang tot het onderwijsstelsel.”

24. Artikel 29, lid 1 („Sociale voorzieningen”):

„De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat.”

25. Artikel 30, lid 1 („Gezondheidszorg”):

„De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten toegang tot de gezondheidszorg krijgen onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de lidstaat die de bescherming heeft toegekend.”

26. Artikel 32, lid 1 („Toegang tot huisvesting”):

„De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, toegang tot huisvesting hebben, onder vergelijkbare voorwaarden als andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven.”

III. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

27. Jawo, die alleenstaand is en in goede gezondheid verkeert, is naar eigen zeggen een op 23 oktober 1992 geboren Gambiaanse staatsburger. Hij heeft op 5 oktober 2012 Gambia verlaten en over zee Italië bereikt, waar hij op 23 december 2014 een asielverzoek heeft ingediend.

⁷ PB 2011, L 337, blz. 9.

28. Vanuit Italië reisde hij verder naar Duitsland. Naar aanleiding van een Eurodac-treffer⁸ waaruit bleek dat Jawo in Italië een asielverzoek had ingediend, verzocht het Bundesamt de Italiaanse Republiek op 26 januari 2015 om hem terug te nemen.⁹ Volgens de verwijzende rechter bleef „[e]en reactie van Italië op dit verzoek [...] vervolgens uit”.

29. Bij besluit van 25 februari 2015 verklaarde het Bundesamt het asielverzoek van Jawo niet-ontvankelijk en gelastte het zijn verwijdering naar Italië, een overdracht met het oog op de toepassing van een asielprocedure waartegen Jawo zich verzet.

30. Op 4 maart 2015 stelde Jawo beroep in en op 12 maart 2015 diende hij een verzoek om voorlopige voorzieningen in, dat door het Verwaltungsgericht Karlsruhe (bestuursrechter in eerste aanleg Karlsruhe, Duitsland) bij beslissing van 30 april 2015 niet-ontvankelijk werd verklaard omdat het tardief was ingediend. Naar aanleiding van een nieuw verzoek in kort geding verleende het Verwaltungsgericht naderhand bij beslissing van 18 februari 2016 opschortende werking aan het beroep.

31. Het lag in de bedoeling Jawo op 8 juni 2015 aan Italië over te dragen, maar dat mislukte omdat hij niet werd aangetroffen in het collectieve woonverblijf in Heidelberg waar hij geacht werd te wonen. Nadat het Regierungspräsidium Karlsruhe (bestuur van het deelstaatsdistrict Karlsruhe, Duitsland) daarover inlichtingen had gevraagd, deelde de Fachstelle für Wohnungsnotfälle (dienst voor gevallen van woningnood) van de stad Heidelberg op 16 juni 2015 mee dat Jawo reeds langere tijd niet meer in het collectieve woonverblijf verbleef en dat dit door de conciërge was bevestigd. Tijdens de mondelinge behandeling voor de verwijzende rechter verklaarde Jawo dienaangaande – voor het eerst in de gerechtelijke procedure – dat hij begin juni naar een in Freiberg am Neckar woonachtige vriend was gereisd om deze te bezoeken.

32. Na ongeveer een tot twee weken had zijn kamergenoot in Heidelberg hem getelefoneerd dat de politie hem zocht, aldus zijn verklaring. Hij had besloten naar Heidelberg terug te keren, maar had geen geld om de terugreis te betalen. Hij had dit geld eerst moeten lenen. Na ongeveer twee weken was hij terug in Heidelberg en had hij zich naar het Sozialamt (sociale dienst) van de stad Heidelberg begeven, dat hem desgevraagd had bevestigd dat hij zijn kamer nog mocht bewonen. Niemand had hem erop gewezen dat hij zijn langdurige afwezigheid moest melden.

33. Op 16 juni 2015 deed het Bundesamt het Italiaanse ministerie van Binnenlandse Zaken een formulier toekomen met de mededeling dat Jawo was ondergedoken en dus niet kon worden overgedragen. Het Bundesamt had daarvan op dezelfde dag kennisgenomen. Voorts heette het in het formulier dat Jawo „overeenkomstig artikel 29, lid 2, van verordening nr. 604/2013” uiterlijk 10 augustus 2016 zou worden overgedragen.

34. Het lag opnieuw in de bedoeling verzoeker over te dragen, en wel op 3 februari 2016. De overdracht mislukte wederom, omdat verzoeker weigerde in het vliegtuig te stappen.

35. In zijn uitspraak van 6 juni 2016 heeft het Verwaltungsgericht Karlsruhe het beroep van Jawo verworpen.

8 Zie verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening (EU) nr. 604/2013 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 en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandaving, 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”).

9 Zie artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening.

36. In hoger beroep heeft Jawo betoogd dat hij in juni 2015 niet was ondergedoken en dat het Bundesamt de termijn niet overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening had mogen verlengen. Volgens hem moest het bevel tot verwijdering „ook nietig [...] worden verklaard omdat tot nog toe niet [was] beslist of er een nationaal verbod tot verwijdering best[ond], hoewel een beslissing daaromtrent sinds 6 augustus 2016 [was] vereist” en „wegens de opleiding die hij met toestemming van de Ausländerbehörde [(Duitse vreemdelingendienst)] [was] begonnen”.¹⁰ Voorts stelt hij dat de overdracht aan Italië tevens ontoelaatbaar is, omdat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen in dat land systeemfouten bevatten in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening.

37. In de loop van de appelprocedure heeft het Bundesamt vernomen dat aan Jawo in Italië een nationale verblijfsvergunning om humanitaire redenen was afgegeven voor de duur van één jaar. Sinds 9 mei 2015 was deze verblijfsvergunning niet langer geldig.

38. In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter besloten de behandeling te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Wordt een asielzoeker enkel geacht te zijn ondergedoken in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van [de Dublin III]-verordening [...] wanneer hij doelbewust en opzettelijk ervoor zorgt dat hij buiten het bereik blijft van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de overdracht, teneinde deze te voorkomen dan wel te bemoeilijken, of is het voldoende dat hij zich gedurende langere tijd niet meer in de hem toegekende woning bevindt en de overheid niet op de hoogte is van zijn verblijfplaats, zodat een geplande overdracht niet kan worden uitgevoerd?

Kan de betrokkene zich beroepen op de juiste toepassing van die bepaling en in een tegen het overdrachtsbesluit gerichte procedure aanvoeren dat de termijn van zes maanden voor de overdracht is verstreken aangezien hij niet was ondergedoken?

2) Volstaat het voor de verlenging van de termijn van artikel 29, lid 1, eerste alinea, van [de Dublin III]-verordening [...] dat de overdragende lidstaat nog vóór het verstrijken van de termijn de verantwoordelijke lidstaat ervan in kennis stelt dat de betrokkene is ondergedoken, en tegelijkertijd een concrete termijn van niet langer dan 18 maanden vermeldt waarbinnen de overdracht zal worden uitgevoerd, of is een verlenging alleen mogelijk indien de betrokken lidstaten in onderlinge overeenstemming een verlengde termijn vaststellen?

3) Is het ongeoorloofd de asielzoeker over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat wanneer hij aldaar in geval van toekenning van internationale bescherming door die lidstaat – gelet op de alsdan te verwachten levensomstandigheden – een ernstig risico zou lopen een behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest [...] te ondergaan?

Valt deze kwestie nog binnen de werkingssfeer van het Unierecht?

Aan de hand van welke Unierechtelijke criteria moeten de levensomstandigheden worden beoordeeld van iemand die erkend is als persoon die recht heeft op internationale bescherming?”

¹⁰ Zie punt 9 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

IV. Procedure bij het Hof

39. Gelet op het verstrekkende belang van de derde prejudiciële vraag heeft de verwijzende rechter verzocht om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Volgens de verwijzende rechter is deze vraag relevant voor alle procedures waarin sprake is van een overdracht aan Italië, zodat de uitkomst van talloze procedures hiervan afhankelijk is. De verwijzende rechter heeft eveneens gesteld dat een oplossing waarover al te lang onzekerheid bleef bestaan, de goede werking van het bij de Dublin III-verordening ingevoerde stelsel dreigde te belemmeren en daarmee het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zou verzwakken.

40. Op 24 april 2017 heeft de Vijfde kamer beslist, dat het verzoek van de verwijzende rechter om toepassing op de onderhavige zaak van de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moest worden afgewezen.

41. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Jawo, de Duitse, de Italiaanse, de Hongaarse, en de Nederlandse regering alsook de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Zwitserse Bondsstaat en de Europese Commissie.

42. Tijdens de gemeenschappelijke terechtzitting van 8 mei 2018 in zaak C-163/17 en de gevoegde zaken C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17 hebben verzoeker in het hoofdgeding in die zaken, het Bundesamt, de Duitse, de Belgische, de Italiaanse en de Nederlandse regering alsook de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

V. Analyse

A. Eerste prejudiciële vraag

1. De mogelijkheid voor een persoon die om internationale bescherming verzoekt om zich te beroepen op het verstrijken van de termijn van zes maanden als bedoeld in artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening en op het feit dat hij niet is ondergedoken teneinde zich tegen zijn overdracht te verzetten

a) De termijn van zes maanden

43. Met het tweede onderdeel van zijn eerste prejudiciële vraag, dat eerst moet worden onderzocht, wil de verwijzende rechter in wezen vernemen of artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in het kader van een beroepsprocedure tegen een ten aanzien van hem genomen overdrachtsbesluit kan aanvoeren, dat de termijn van zes maanden als bedoeld in artikel 29, leden 1 en 2, van voornoemde verordening, is verstreken „aangezien hij niet was ondergedoken”.

44. Krachtens artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening vindt de overdracht van een verzoeker om internationale bescherming aan de verantwoordelijke lidstaat plaats, 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 opschortende werking heeft. In punt 41 van het arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), heeft het Hof voor recht verklaard dat „de in artikel 29 van de Dublin III-verordening genoemde termijnen tot doel [hadden] niet alleen om de vaststelling van het overdrachtsbesluit te regelen, maar tevens de uitvoering ervan”. Volgens de eerste

volzin van het tweede lid van artikel 29 komt de verantwoordelijkheid te berusten bij de verzoekende lidstaat, indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden. In de tweede volzin van het tweede lid van dit artikel wordt echter bepaald dat de termijn van zes maanden kan worden verlengd tot maximaal 18 maanden, indien de betrokkene onderduikt.

45. Artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalt dat de verzoeker om internationale bescherming het recht heeft om tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht. In punt 48 van het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), heeft het Hof geoordeeld dat „[d]ie bepaling [...] zo [moet] worden uitgelegd dat zij de verzoeker om internationale bescherming effectieve rechterlijke bescherming biedt, met name door te waarborgen dat hij een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit kan instellen dat betrekking kan hebben op het onderzoek van de toepassing van [de Dublin III-verordening], waaronder de eerbiediging van de procedurele waarborgen waarin die verordening voorziet”.

46. In de punten 39 en 40 van het arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), heeft het Hof geoordeeld dat de bij de Dublin III-verordening ingestelde procedures voor overname en terugname in het bijzonder met inachtneming van een reeks dwingende termijnen moeten worden gevoerd, waaronder de in artikel 29, leden 1 en 2, van deze verordening genoemde termijn van zes maanden. Hoewel deze bepalingen bedoeld zijn om een regeling voor deze procedures te treffen, dragen zij tegelijkertijd ook, op dezelfde voet als de criteria in hoofdstuk III van die verordening, bij tot de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat. Het verstrijken van deze termijn, zonder dat de overdracht van de verzoeker van de verzoekende lidstaat naar de verantwoordelijke lidstaat heeft plaatsgevonden, leidt er immers toe dat de verantwoordelijkheid van rechtswege van de tweede lidstaat op de eerste overgaat. In die omstandigheden moet de rechterlijke instantie waarbij een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit is ingesteld, teneinde zich ervan te vergewissen dat het betwiste overdrachtsbesluit is genomen na een juiste toepassing van die procedures, de stellingen kunnen onderzoeken van een persoon die om internationale bescherming verzoekt en die aanvoert dat bij de vaststelling van dat besluit de bepalingen van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening zijn geschonden, daar de verzoekende lidstaat op de dag waarop dat besluit werd vastgesteld, wegens het verstrijken van de termijn van zes maanden als bepaald in artikel 29, leden 1 en 2, van deze verordening, reeds de verantwoordelijke lidstaat was geworden.

47. Voorts heeft het Hof in punt 46 van het arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), voor recht verklaard dat „artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening, gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening^[11], en artikel 47 van het Handvest in die zin moe[s]ten worden uitgelegd dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, moet kunnen beschikken over een doeltreffend en snel rechtsmiddel waarmee hij kan aanvoeren dat na de vaststelling van het overdrachtsbesluit de in artikel 29, leden 1 en 2, van die verordening gestelde termijn van zes maanden is verstreken”.

48. Overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening kan de termijn van zes maanden worden verlengd tot maximaal 18 maanden, indien wordt vastgesteld dat de betrokken persoon is ondergedoken. Gelet op de gevolgen van een dergelijke constatering voor zijn situatie – de termijn wordt in dat geval namelijk verdrievoudigd –, is het absoluut noodzakelijk dat de betrokkene krachtens

¹¹ De omvang van het rechtsmiddel dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt kan aanwenden tegen een ten aanzien van hem genomen overdrachtsbesluit, wordt gepreciseerd in overweging 19 van de Dublin III-verordening. Volgens deze overweging dient, teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, het daadwerkelijke rechtsmiddel tegen overdrachtsbesluiten waarin deze verordening voorziet, zowel een toetsing van de toepassing van deze verordening te omvatten als een toetsing van de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat waaraan de verzoeker wordt overgedragen.

artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening en artikel 47 van het Handvest over een doeltreffend en snel rechtsmiddel beschikt teneinde zich te kunnen beroepen op het verstrijken van de termijn van zes maanden door in voorkomend geval aan te voeren dat hij niet is ondergedoken, zodat deze termijn niet mocht worden verlengd.

49. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening en artikel 47 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, moet kunnen beschikken over een doeltreffend en snel rechtsmiddel teneinde zich erop te kunnen beroepen dat na de vaststelling van het overdrachtsbesluit de in artikel 29, leden 1 en 2, van voornoemde verordening vastgestelde termijn van zes maanden is verstreken, door in voorkomend geval aan te voeren dat hij niet is ondergedoken, zodat deze termijn niet mocht worden verlengd.

b) Het begrip „onderduikt” in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening

50. Het eerste onderdeel van de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter heeft betrekking op het begrip „onderduikt” in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening en op de voorwaarden waaronder een verzoeker om internationale bescherming wordt geacht te zijn ondergedoken, in welk geval de voor de overdracht geldende termijn van zes maanden kan worden verlengd tot maximaal 18 maanden. Meer in het bijzonder wenst hij te vernemen of het begrip „onderduikt” in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening het bewijs vereist dat de verzoeker om internationale bescherming „doelbewust en opzettelijk ervoor zorgt dat hij buiten het bereik blijft van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de overdracht, teneinde deze te voorkomen [of] te bemoeilijken”, dan wel of „het voldoende [is] dat hij zich gedurende langere tijd niet meer in de hem toegekende woning bevindt en de overheid niet op de hoogte is van zijn verblijfplaats, zodat een geplande overdracht niet kan worden uitgevoerd”.¹²

51. De Dublin III-verordening bevat geen definitie van het begrip „onderduikt” in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin¹³, van deze verordening.

52. Voorts refereren de in artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening gebezigde begrippen „fuite” (in de Franse versie), „flucht”¹⁴ (in de Duitse versie), „absconds” (in de Engelse versie) en „fuga” (in de Spaanse, de Italiaanse en de Portugese versie) weliswaar aan de wil om ergens aan te ontkomen, doch reppen zij niet van een verplichting om de intenties van de verzoeker om internationale bescherming te bewijzen, inzonderheid de intentie om zich doelbewust en opzettelijk te onttrekken aan de uitvoering van de overdracht.

12 De verwijzende rechter stelt dat „er [...] geen aanwijzingen [bestaan] dat met artikel 29, lid 2, tweede volzin, van [de Dublin III-]verordening [...] wordt beoogd laakbaar gedrag van de betrokken vreemdeling te bestraffen. [Hij] begrijpt doel en strekking van deze bepaling aldus dat het de bedoeling is de doeltreffende werking van het Dublin-systeem te waarborgen. Aan die werking wordt in aanzienlijke mate afbreuk gedaan wanneer de overdrachten niet met de vereiste spoed kunnen worden uitgevoerd om redenen waarvoor de overdragende lidstaat niet verantwoordelijk is. Overigens zou het doen van vaststellingen en het leveren van bewijzen in de praktijk vaak moeilijkheden opleveren, indien moest worden aangetoond dat de betrokkene, juist met het oogmerk een overdracht onmogelijk of moeilijker te maken, zich van zijn woning heeft verwijderd of zich verscholen heeft.”

13 Artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening gewaagt daarentegen van een „risico op onderduiken”, waaronder wordt verstaan „het in een individueel geval bestaan van redenen gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een verzoeker of een onderdaan van een derde land of een staatloze op wie een overdrachtsprocedure van toepassing is, zou kunnen onderduiken”. Dit begrip doelt mijns inziens op omstandigheden waarin een persoon die om internationale bescherming verzoekt, in bewaring kan worden gehouden met het oog op zijn overdracht (artikel 28 van voornoemde verordening). Artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening heeft dus geen betrekking op omstandigheden waarin een persoon die om internationale bescherming verzoekt, moet worden geacht te zijn ondergedoken in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening.

14 „wenn die betreffende Person flüchtig ist”.

53. Overigens wettigt de formulering van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening evenmin de conclusie dat het volstaat om aan de hand van een of meer objectieve omstandigheden, waaronder met name diens onverklaarde en langdurige afwezigheid op zijn gebruikelijke adres, te bewijzen dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt, is „ondergedoken”.

54. Aangezien de tekst van de Dublin III-verordening op dit punt dus geen preciseringen bevat, dient bij de uitlegging van het begrip „onderduikt” in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening¹⁵ niet enkel rekening te worden gehouden met de bewoordingen van deze bepaling, maar ook met de context ervan en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft.¹⁶

55. Aangezien de betrokkene een persoon is die om internationale bescherming verzoekt, bestaat de relevante context bovendien uit 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 bescherming¹⁷ en richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken.¹⁸

1) Doelstellingen van artikel 29 van de Dublin III-verordening

56. Blijkens onder meer de overwegingen 4 en 5 van de Dublin III-verordening strekt deze verordening ertoe, een duidelijke en hanteerbare methode in te voeren om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Met deze methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen.

57. Volgens artikel 29, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening vindt de overdracht van de betrokken persoon plaats, zodra dat praktisch mogelijk is en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden. Het Hof heeft in punt 40 van het arrest van 29 januari 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), geoordeeld dat de termijn van zes maanden tot doel had om, gelet op de met de overdracht verband houdende praktische complicaties en organisatorische problemen, de beide betrokken lidstaten in staat te stellen overleg te plegen over de totstandbrenging van de overdracht, en meer in het bijzonder de verzoekende lidstaat in staat te stellen de wijze waarop de overdracht zal plaatsvinden te regelen, daar deze geschiedt volgens de nationale wetgeving van deze laatste lidstaat.¹⁹

58. Artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening preciseert dat, indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, komt te vervallen en de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat.

15 Dienaangaande zij opgemerkt dat ook de artikelen 8 en 9 van verordening (EG) nr. 1560/2003 hieromtrent niets preciseren.

16 Zie arrest van 23 november 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, punt 42). Opmerking verdient dat artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening geen enkele verwijzing naar nationaal recht bevat. Zie eveneens arrest van 30 april 2014, Kásler en Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, punt 37): „Volgens vaste rechtspraak vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van het Unierecht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Europese Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van deze bepaling en het doel van de betrokken regeling.”

17 PB 2013, L 180, blz. 60.

18 PB 2013, L 180, blz. 96.

19 Zie, met betrekking tot de wijze van overdracht, de artikelen 8 en 9 van de uitvoeringsverordening.

59. Gelet op de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, ben ik van mening dat de termijn van zes maanden uitsluitend mag worden verlengd tot 18 maanden wanneer er overtuigend bewijs bestaat dat de betrokken persoon is ondergedoken. Ik deel namelijk de opvatting van Jawo dat artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening een uitzonderingsbepaling is die belangrijke gevolgen heeft voor de betrokken persoon en voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat.²⁰ Hieruit volgt dat deze bepaling restrictief moet worden uitgelegd.

60. Niettegenstaande het uitzonderingskarakter van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening zou een verplichting om aan te tonen dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt, zich doelbewust en opzettelijk heeft onttrokken aan de nationale autoriteiten die bevoegd zijn hem over te dragen, teneinde deze overdracht te voorkomen dan wel te bemoeilijken, naar mijn oordeel echter veel te ver gaan en het toch al complexe en problematische stelsel van overdrachten zoals ingevoerd bij de Dublin III-verordening, in ernstige mate dreigen te ondermijnen.²¹

61. Overeenkomstig de opmerkingen van de Commissie ben ik van mening dat, indien het criterium „onderduikt” het bewijs vereiste van een subjectieve intentie van de persoon die om internationale bescherming verzoekt, „een dergelijke intentie doorgaans slechts met grote moeite zou kunnen worden vastgesteld, tijdens uitvoerige hoorzittingen waarvan de duur niet zelden de termijn van zes maanden van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening zou overschrijden”. Met andere woorden, in plaats van een uitzonderingsbepaling of een strikt uit te leggen bepaling zou artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening een in de praktijk onmogelijk toe te passen bepaling zijn.²²

2) De context: invloed van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33

62. De vraag of een persoon die om internationale bescherming verzoekt, is ondergedoken, moet naar mijn mening worden beantwoord aan de hand van concrete en objectieve bewijzen van deze „onderduiking”, waarbij acht wordt geslagen op alle relevante omstandigheden en de context van het concrete geval in het hooffgeding, los van het bewijs van de eventuele intenties van de ondergedoken persoon. Aangezien de bij de Dublin III-verordening ingevoerde procedure niet van strafrechtelijke aard is, moet de toepasselijke bewijsstandaard identiek zijn aan die in civiele procedures (de feiten

20 Immers, indien de termijn van zes maanden is verstreken, is in beginsel de verzoekende lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

21 Dit geldt temeer daar de persoon die om internationale bescherming verzoekt, die bereikbaar moet zijn en die op de hoogte wordt gehouden van het verloop van de procedure, heel gemakkelijk kan melden dat hij niet aanwezig is in zijn gebruikelijke woonplaats, vooral wanneer dit voor langere tijd is.

22 Volgens de Duitse regering „zou men vaak met aanzienlijke moeilijkheden te kampen krijgen bij de vaststelling van de feiten en de bewijsvoering, indien moest worden aangetoond dat de betrokken personen, juist met het oogmerk om hun overdracht onmogelijk of moeilijker te maken, zich van hun woning hebben verwijderd of zich verscholen hebben. Een dergelijke uitlegging zou asielzoekers ertoe kunnen aanzetten om verhalen te verzinnen teneinde zichzelf te beschermen. Asielzoekers ‚duiken onder’ in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin van de Dublin III-verordening wanneer de autoriteiten van de overdragende lidstaat hen, om aan hen toe te rekenen redenen, niet kunnen vinden. Dit is met name het geval wanneer asielzoekers gedurende een relatief langere periode niet langer in de hun toewezen woning verblijven en de overheid niet meer op de hoogte is van hun verblijfplaats, waardoor een geplande overdracht niet kan worden uitgevoerd” (punten 67 en 68 van haar opmerkingen). De Hongaarse regering is van mening dat „los van het feit dat de intenties van de verzoeker een subjectief element vormen dat niet relevant is in het licht van de doelstelling van de [Dublin III-]verordening, de doeltreffendheid van de verordening zou worden ondermijnd, indien de overdracht van een dergelijke omstandigheid afhangt” (punt 10 van haar opmerkingen). Volgens de Nederlandse regering „past hierbij een uitleg van ‚onderduiken’ in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, [van de Dublin III-verordening] waarbij het in essentie gaat om ontbreken van die beschikbaarheid. Die uitleg gaat niet zo ver dat opzet van de asielzoeker nodig is om vast te kunnen stellen dat hij is ‚ondergedoken’. De precieze reden of motief van de asielzoeker voor het niet beschikbaar zijn doet niet ter zake in het licht van het systeem en met het oog op de doelstelling om zo snel mogelijk overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te kunnen laten plaatsvinden” (punten 15 en 16 van haar opmerkingen). Volgens de Zwitserse Bondsstaat „heeft de asielzoeker de verplichting om zich ter beschikking van de autoriteiten te houden en zijn eventuele afwezigheid aan hen te melden. Dit dient a fortiori te gelden wanneer de overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat op handen is en de betrokkene hiervan kennis draagt. Onder onderduiking moeten derhalve aan de betrokkene toe te rekenen situaties worden verstaan waarin de overdracht onmogelijk is wegens diens afwezigheid” (punt 11 van zijn opmerkingen). Cursivering van mij.

moeten voldoende aannemelijk zijn – „on the balance of probabilities”). De bewijslast rust noodzakelijkerwijs op de bevoegde nationale autoriteiten die betogen dat de betrokken persoon is ondergedoken, omdat zij degenen zijn die zich willen beroepen op de uitzonderingsbepaling van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening.

63. Aangaande de bijzondere context van het onderhavige geding zij opgemerkt dat personen die om internationale bescherming verzoeken, zich op grond van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/33 weliswaar „vrij [kunnen] bewegen op het grondgebied van de ontvangende lidstaat of binnen een hun daartoe door die lidstaat aangewezen gebied”, doch dat dit recht *niet absoluut is* en aan voorwaarden en verplichtingen kan worden onderworpen.

64. De lidstaten kunnen namelijk enerzijds een besluit nemen „over de plaats van verblijf van de verzoeker, om redenen van openbaar belang, openbare orde of indien nodig *voor een snelle behandeling en een doeltreffende controle van het verzoek om internationale bescherming*”²³ en mogen anderzijds „de toekenning van materiële opvangvoorzieningen afhankelijk stellen van het daadwerkelijk verblijf van de verzoekers op een door [hen] te bepalen specifieke locatie”²⁴. Bovendien „verlangen [de lidstaten] van verzoekers dat zij hun adres bekendmaken bij de bevoegde autoriteiten en eventuele adreswijzigingen onverwijld aan die autoriteiten doorgeven”.²⁵ Naar mijn mening zijn deze beperkingen en voorwaarden noodzakelijk om onder meer te waarborgen dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt, snel te vinden is, zodat zijn verzoek gemakkelijker kan worden behandeld en zijn eventuele overdracht aan een andere lidstaat overeenkomstig artikel 29 van de Dublin III-verordening kan plaatsvinden.

65. De Commissie stelt dat artikel 7, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 2013/33 door de Bondsrepubliek Duitsland is omgezet bij de paragrafen 56 tot en met 58 van de Duitse Asielwet. Op grond van deze bepalingen „mocht [Jawo] het district ressorterend onder de Vreemdelingendienst van de stad Heidelberg niet – en zelfs niet tijdelijk – verlaten zonder toestemming van de overheid, heette hij niettemin aanvang juni 2015 heeft gedaan”.

66. Ik wijs er echter op dat de lidstaten op grond van artikel 5 van richtlijn 2013/33 *informatie moeten verstrekken* aan personen die om internationale bescherming verzoeken, over de verplichtingen die zij moeten nakomen in verband met de opvangvoorzieningen; deze informatie moet schriftelijk worden verstrekt in een taal die de verzoekers verstaan of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij deze verstaan.²⁶ Indien deze voorschriften niet zijn nageleefd, kan de niet-inachtneming van de beperkingen op het vrij verkeer dus niet worden ingeroepen tegen personen die om internationale bescherming verzoeken.

23 Artikel 7, lid 2, van richtlijn 2013/33. Cursivering van mij.

24 Artikel 7, lid 3, van richtlijn 2013/33. Artikel 7, lid 4, van deze richtlijn bepaalt dat „[d]e lidstaten voorzien in de mogelijkheid van het verlenen van een tijdelijke toestemming aan verzoekers om hun in de leden 2 en 3 bedoelde verblijfplaats en/of het in lid 1 bedoelde aangewezen gebied te verlaten. Beslissingen daartoe worden individueel, objectief en onpartijdig genomen, en negatieve beslissingen worden met redenen omkleed.”

25 Artikel 7, lid 5, van richtlijn 2013/33.

26 In voorkomend geval mag deze informatie *tevens* mondeling worden verstrekt. De opvangvoorzieningen omvatten in dit verband het recht om zich vrijelijk te verplaatsen.

67. Bovendien mogen lidstaten ingevolge artikel 13, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bepalen dat personen die verzoeken om internationale bescherming, „zich bij de bevoegde autoriteiten moeten melden of daar persoonlijk moeten verschijnen, hetzij onverwijld, hetzij op een nader bepaald tijdstip”.²⁷ Naar mijn mening kan deze verplichting in een geval als dat van het hoofdgeding relevant zijn, ook al heeft het Bundesamt het asielverzoek van Jawo wegens niet-ontvankelijkheid afgewezen en is zijn verwijdering naar Italië gelast. De bevoegde nationale autoriteit moet namelijk een verzoeker om internationale bescherming kunnen contacteren met het oog op zijn overdracht, zodat zijn verzoek om internationale bescherming overeenkomstig de Dublin III-verordening wordt behandeld door de autoriteiten van de verantwoordelijke lidstaat.

68. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat, op voorwaarde dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, is geïnformeerd²⁸ over de beperkingen op zijn recht om zich vrij te bewegen en over de verplichtingen om zich overeenkomstig de nationale bepalingen ter omzetting van artikel 5 van richtlijn 2013/33, en artikel 13, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bij de bevoegde nationale autoriteiten te melden, het feit dat hij gedurende een relatief langere periode niet meer heeft verbleven in de hem toegewezen woning zodat deze autoriteiten niet op de hoogte waren van de plaats waar hij zich ophield, waardoor een geplande overdracht niet kon worden uitgevoerd, naar mijn mening volstaat om de overdrachtstermijn overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening te verlengen tot 18 maanden.

B. Tweede prejudiciële vraag

69. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat het feit dat de verzoekende lidstaat nog vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden de verantwoordelijke lidstaat ervan in kennis stelt dat de betrokkene is ondergedoken en tegelijkertijd een concrete termijn van niet langer dan 18 maanden vermeldt waarbinnen de overdracht zal worden uitgevoerd, volstaat om de overdrachtstermijn te verlengen, dan wel dat de termijn van zes maanden enkel kan worden verlengd, indien de betrokken lidstaten hiertoe in onderlinge overeenstemming besluiten.

70. Opmerking verdient dat artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening nergens bepaalt dat er overleg tussen de verzoekende lidstaat en de verantwoordelijke lidstaat moet worden gevoerd²⁹ over de in deze bepaling toegestane verlenging van de termijn.

71. Voorts is de bevoegdheid om eenvormige voorwaarden vast te stellen voor het overleg en de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, met name in geval van een uitgestelde of te laat verrichte overdracht, aan de Commissie gedelegeerd in artikel 29, lid 4, van de Dublin III-verordening. Deze eenvormige voorwaarden zijn onder andere vastgelegd in artikel 9 van de uitvoeringsverordening.

²⁷ De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft opgemerkt dat „asielverzoekers die niet in detentie zijn geplaatst, zich aan bepaalde verplichtingen moeten houden, waaronder de verplichting om zich regelmatig te melden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De meeste asielzoekers moeten zich elke week melden. Wanneer iemand het voorwerp vormt van een overdrachtsprocedure krachtens de Dublin III-verordening, dient hij zich elke twee weken te melden, tenzij hij verwikkeld is in een geschil betreffende de betwisting van zijn verwijdering, in welk geval hij zich eens per maand dient te melden. Deze gang van zaken strekt ertoe, te verzekeren dat de asielzoeker contact houdt met de bevoegde autoriteiten en dat deze weten dat hij aanwezig is en waar hij zich ophoudt. Tot slot waarborgt dit een juiste toepassing van de verordening, omdat overdrachten daardoor kunnen worden uitgevoerd. Het Verenigd Koninkrijk hanteert voorts als beleid dat de asielzoeker die drie keer heeft verzuimd zich te melden, geacht wordt te zijn ondergedoken. Deze aanpak biedt volgens deze lidstaat de nodige zekerheid aan zowel de nationale autoriteiten als de asielzoeker; tegelijk biedt het een zekere mate van flexibiliteit ingeval de asielzoeker gegronde redenen had om zich niet te melden (bijvoorbeeld omdat hij ziek was)” (punten 51 en 52 van haar opmerkingen).

²⁸ Ter terechtzitting heeft het Bundesamt geen antwoord kunnen geven op de vraag of deze informatieverstrekking had plaatsgevonden. Het staat aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

²⁹ Zie, a contrario, artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening, waar uitdrukkelijk sprake is van overleg tussen de betrokken lidstaten.

72. Naar mijn mening volgt uit artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening, gelezen in samenhang met artikel 9 van verordening nr. 1560/2003, dat wanneer vaststaat dat de betrokkene is ondergedoken, de termijn van zes maanden bedoeld in artikel 29 van voornoemde verordening eenzijdig door de verzoekende lidstaat *kan worden*³⁰ verlengd tot maximaal 18 maanden, op voorwaarde dat hij de andere lidstaat onverwijld *informeert* over de uitgestelde overdracht overeenkomstig de vereisten van artikel 9 van de uitvoeringsverordening. Volgens artikel 9, lid 2, van de verordening nr. 1560/2003 moet hij dit doen *vóór* het verstrijken van de in artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening vastgestelde termijn van zes maanden.

73. Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening en artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 in die zin moeten worden uitgelegd dat de omstandigheid dat de verzoekende lidstaat, vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden, de verantwoordelijke lidstaat ervan in kennis stelt dat de betrokkene is ondergedoken, en tegelijkertijd een concrete termijn van niet langer dan 18 maanden vermeldt waarbinnen de overdracht zal worden uitgevoerd, volstaat voor de verlenging van de overdrachtstermijn.

C. Derde prejudiciële vraag

74. Met zijn derde prejudiciële vraag wil de verwijzende rechter in de eerste plaats van het Hof vernemen of de overdracht van een verzoeker om internationale bescherming aan de verantwoordelijke lidstaat ongeoorloofd is wanneer de verzoeker in geval van toekenning van internationale bescherming door die lidstaat – gelet op de alsdan te verwachten levensomstandigheden – aldaar een ernstig risico zou lopen om aan een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest te worden onderworpen. In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af, of deze kwestie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. In de derde plaats wil hij weten aan de hand van welke Unierechtelijke criteria de levensomstandigheden moeten worden beoordeeld van een persoon die internationale bescherming geniet.

75. Ik zal achtereenvolgens het tweede, het eerste en het derde onderdeel van deze prejudiciële vraag bespreken.

1. Inleidende opmerkingen

76. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de regels van afgeleid Unierecht, waaronder de bepalingen van de Dublin III-verordening, worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten. Het in artikel 4 van het Handvest neergelegde verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen is in dat verband van wezenlijk belang, aangezien het absoluut is, omdat het nauw is verbonden met de eerbiediging van de in artikel 1 van het Handvest bedoelde menselijke waardigheid.³¹

³⁰ De termijn van zes maanden wordt niet automatisch verlengd.

³¹ Zie arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bovendien heeft de Dublin III-verordening de rechten van asielzoekers versterkt. Zie in die zin arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 34). Volgens het Hof correspondeert het in artikel 4 van het Handvest neergelegde verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen met dat van artikel 3 van het EVRM en zijn in zoverre de inhoud en reikwijdte ervan volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde als die welke er door dat verdrag aan worden toegekend (arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 67). Voorts volgt uit artikel 15, lid 2, van het EVRM dat niet mag worden afgeweken van artikel 3, en heeft het Hof bevestigd dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) inzake artikel 3 van het EVRM in aanmerking moet worden genomen bij de uitlegging van artikel 4 van het Handvest (arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 68).

77. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is opgezet in een context waarin mag worden aangenomen dat alle staten die aan dit stelsel deelnemen, ongeacht of het om lidstaten of derde landen gaat, de grondrechten eerbiedigen, daaronder begrepen de rechten die het Verdrag van Genève en het EVRM als grondslag hebben, en dat er in dit opzicht wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten kan bestaan. De Uniewetgever heeft juist wegens dat beginsel van wederzijds vertrouwen de Dublin III-verordening vastgesteld. Bijgevolg heeft het Hof geoordeeld, dat moest worden aangenomen dat de behandeling van asielzoekers in elke lidstaat in overeenstemming was met de eisen van het Handvest, met het Verdrag van Genève en met het EVRM.³²

78. Ondanks dit vermoeden van overeenstemming heeft het Hof eveneens voor recht verklaard, dat niet kan worden uitgesloten dat de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in de praktijk in een bepaalde lidstaat grote moeilijkheden ondervindt, zodat een ernstig risico bestaat dat asielzoekers, wanneer zij aan deze lidstaat worden overgedragen, worden behandeld op een wijze die hun grondrechten schendt.³³

79. In punt 99 van het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), verduidelijkt het Hof dat „de toepassing van [de Dublin III-]verordening [...] op basis van een onweerlegbaar vermoeden dat de grondrechten van de asielzoeker in de lidstaat die normaal gesproken bevoegd is om zijn asielverzoek te behandelen worden geëerbiedigd, onverenigbaar is met de verplichting van de lidstaten om [de Dublin III-]verordening [...] conform de grondrechten uit te leggen en toe te passen”.

80. Derhalve is er sprake van een weerlegbaar vermoeden van overeenstemming.

81. Het Hof heeft in zijn arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 86-94 en 106), eveneens opgemerkt dat de overdracht van asielzoekers in het kader van het Dublin-systeem in bepaalde omstandigheden onverenigbaar kan zijn met het verbod van artikel 4 van het Handvest. Zo heeft het geoordeeld dat een asielzoeker een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van dat artikel zou lopen in het geval van overdracht aan een lidstaat ten aanzien waarvan ernstig moet worden gevreesd dat het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers er tekortschieten. Op grond van het in voornoemd artikel neergelegde verbod mogen de lidstaten dus geen overdracht aan een lidstaat verrichten in het kader van het Dublin-systeem wanneer zij niet onkundig kunnen zijn van het bestaan van dergelijke tekortkomingen in die lidstaat.³⁴

82. Het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), is gewezen in een situatie die vergelijkbaar was met die in het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M. S. S. tegen België en Griekenland³⁵, betreffende artikel 3 van het EVRM, te weten de overdracht door de Belgische autoriteiten van een asielzoeker aan Griekenland, de lidstaat die verantwoordelijk was voor de behandeling van diens verzoek.³⁶ In punt 88 van het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), heeft het Hof vastgesteld dat het EHRM onder meer had geoordeeld dat het Koninkrijk België artikel 3 van het EVRM had geschonden door de verzoeker bloot te stellen aan de risico's die de tekortkomingen in de asielprocedure in Griekenland meebrachten,

32 Zie in die zin arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 78-80).

33 Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 81).

34 Zie arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

36 Opmerking verdient dat het EHRM, in het kader van het onderzoek van de opvangvoorzieningen in Griekenland van personen die om internationale bescherming verzoeken, rekening heeft gehouden met de verplichtingen die op de Griekse autoriteiten rustten krachtens richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB 2003, L 31, blz. 18). (EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 263).

aangezien de Belgische autoriteiten wisten of moesten weten dat de verzoeker geen garanties had dat de Griekse autoriteiten zijn asielverzoek met de nodige zorgvuldigheid zouden behandelen, en door de verzoeker bewust bloot te stellen aan detentie- en leefomstandigheden die vernederende behandelingen vormden.³⁷

83. Ofschoon de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), betreffende het bestaan van structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de aangezochte lidstaat, in 2013 is gecodificeerd in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening, heeft het Hof niettemin voor recht verklaard dat daaruit niet kon worden afgeleid dat elke schending van een grondrecht door de verantwoordelijke lidstaat gevolgen heeft voor de verplichtingen van de overige lidstaten om de Dublin III-verordening na te leven.³⁸ Het zou namelijk niet in overeenstemming zijn met de doelstellingen en het systeem van de Dublin III-verordening, indien de geringste schending van de voorschriften inzake het gemeenschappelijk asielstelsel zou volstaan om de overdracht van een asielzoeker aan de lidstaat die normaliter bevoegd is, te beletten.³⁹

84. Met betrekking tot de risico's die zijn verbonden aan *de overdracht op zich* van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, heeft het Hof in punt 65 van het arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), geoordeeld dat een overdracht slechts kan plaatsvinden in omstandigheden waarin het uitgesloten is dat deze een reëel risico inhoudt dat de betrokkene wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest. Het Hof heeft in dit verband rekening gehouden met de bijzonder slechte gezondheidstoestand van betrokkene⁴⁰, die ertoe kon leiden dat hij niet aan een andere lidstaat mocht worden overgedragen, zelfs indien niet ernstig hoefde te worden gevreesd voor structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen in de verzoekende lidstaat.

37 In zijn arrest heeft het EHRM geoordeeld dat een *situatie van extreme armoede* problematisch kon zijn in het licht van artikel 3 EVRM. Het stelde vervolgens vast dat de situatie waarin de betrokken verzoeker verkeerde, bijzonder schrijnend was. Voorts wees het erop dat „verzoeker [naar eigen zeggen] maandenlang in een staat van extreme armoede had geleefd, waarin hij in geen enkele van de basisbehoeften had kunnen voorzien: voedsel, hygiëne en onderdak. Daarnaast leefde hij in constante angst voor beroving en geweld en was de situatie volstrekt uitzichtloos” (EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 252-254). In § 263 van dit arrest oordeelt het EHRM dat de Griekse autoriteiten „hebben verzuimd naar behoren rekening te houden met de kwetsbaarheid van verzoeker als asielaanvrager; op grond van hun passieve houding moeten zij derhalve verantwoordelijk worden gehouden voor de omstandigheden waarin hij maandenlang heeft verkeerd, dakloos, berooid, zonder toegang tot sanitaire voorzieningen en zonder middelen om in zijn basisbehoeften te kunnen voorzien. Het Hof is van oordeel dat verzoeker aan een vernederende behandeling is onderworpen die getuigt van een gebrek aan respect voor zijn waardigheid, en dat het geen twijfel lijdt dat deze situatie bij hem zodanige gevoelens van vrees, angst of minderwaardigheid heeft opgewekt dat dit tot wanhoop leidde. Dergelijke levensomstandigheden, gecombineerd met de geruime tijd dat hij in onzekerheid verkeerde en het totale gebrek aan uitzicht op een verbetering van zijn situatie, leveren een voldoende mate van ernst op om van een schending van artikel 3 [van het EVRM] te kunnen spreken.”

38 Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 82).

39 Arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 84).

40 Arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punten 71, 73 en 96). In deze zaak heeft het Hof geoordeeld dat er geen ernstige gronden waren om te vrezen dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de verantwoordelijke lidstaat structurele tekortkomingen bevatten. Niettemin heeft het Hof voor recht verklaard, dat niet kon worden uitgesloten dat de overdracht van een asielzoeker met een bijzonder slechte gezondheidstoestand op zich voor de betrokkene een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest kan inhouden, ongeacht de kwaliteit van de opvang en de zorg die aanwezig zijn in de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek. Het Hof oordeelde dat, in omstandigheden waarin de overdracht van een asielzoeker met een ernstige mentale of lichamelijke aandoening een reëel en bewezen risico op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van de gezondheidstoestand van die asielzoeker zou inhouden, die overdracht een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van dat artikel zou vormen. Het voegde hieraan toe, dat het aan de autoriteiten van de overdragende lidstaat staat om iedere ernstige twijfel over de weerslag van de overdracht op de gezondheidstoestand van de betrokkene weg te nemen door de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen teneinde ervoor te zorgen dat de overdracht op zodanige wijze plaatsvindt dat de gezondheidstoestand van de betrokkene passend en voldoende kan worden beschermd. Indien die voorzorgsmaatregelen, gelet op de bijzondere ernst van de aandoening van de betrokken asielzoeker niet zouden volstaan om te verzekeren dat zijn overdracht geen reëel risico zal inhouden op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van zijn gezondheidstoestand, moeten de autoriteiten van de betrokken lidstaat de uitvoering van de overdracht van die persoon opschorten zolang hij door zijn toestand niet in staat is een dergelijke overdracht te ondergaan.

85. In punt 91 van dit arrest heeft het Hof namelijk het argument van de Commissie dat uit artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening zou voortvloeien dat uitsluitend het bestaan van structurele tekortkomingen in de verantwoordelijke lidstaat van invloed is op de verplichting tot overdracht van een asielzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat, uitdrukkelijk van de hand gewezen.⁴¹

86. Het Hof heeft in dit verband de nadruk gelegd op het algemene karakter van artikel 4 van het Handvest, dat alle vormen van onmenselijke of vernederende behandeling verbiedt; het onderstreepte dat het kennelijk onverenigbaar met het absolute karakter van dat verbod zou zijn indien lidstaten een reëel en bewezen risico op onmenselijke of vernederende behandelingen voor een asielzoeker niet in aanmerking hoefden te nemen met als argument dat dat risico niet voortvloeit uit een structurele tekortkoming in de verantwoordelijke lidstaat.⁴²

87. In punt 95 van het arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), wordt gepreciseerd dat de onmogelijkheid om in de omstandigheden van die zaak tot overdracht over te gaan „*volledig in overeenstemming is met het beginsel van wederzijds vertrouwen, aangezien deze onmogelijkheid geenszins afbreuk doet aan het vermoeden van eerbiediging van de grondrechten in elke lidstaat, maar juist waarborgt dat de lidstaten naar behoren rekening houden met de uitzonderlijke situaties die aan de orde zijn in het onderhavige arrest. Overigens zou de onmenselijke en vernederende behandeling die zich zou voordoen indien een lidstaat een asielzoeker in dergelijke omstandigheden zou overdragen, niet – direct of indirect – toerekenbaar zijn aan de autoriteiten van de verantwoordelijke lidstaat, maar enkel aan eerstgenoemde lidstaat.*”⁴³

88. Deze voorzichtige benadering, waarin de nadruk wordt gelegd op de bescherming van de fundamentele beginselen en de mensenrechten, weerspiegelt ook de rechtspraak van het EHRM. In § 126 van zijn arrest van 4 november 2014, Tarakhel tegen Zwitserland (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712), herinnert het EHRM eraan dat „de grief van een persoon dat hij zou worden blootgesteld aan door artikel 3 [van het EVRM] verboden behandelingen indien hij werd teruggestuurd, zorgvuldig moet worden onderzocht door een nationale rechterlijke instantie”.

89. In tegenstelling tot de omstandigheden in de zaken die aanleiding hebben gevormd tot de arresten van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), en 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), waarbij het eerste geval betrekking had op structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen van asielzoekers, en het tweede geval op de overdracht als zodanig van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, heeft het hoofdgeding betrekking op de inaanmerkingneming van de situatie die zich zou kunnen voordoen *na* toekenning van internationale bescherming in de verantwoordelijke lidstaat.

90. Deze omstandigheid is nog niet door het Hof onderzocht.

⁴¹ Ik wijs erop dat het EHRM in zijn arrest van 4 november 2014, Tarakhel tegen Zwitserland (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712), heeft geoordeeld dat, teneinde na te gaan of de overdracht krachtens het Dublin-systeem van een persoon die om internationale bescherming verzocht, een onmenselijke of vernederende behandeling vormde, moest worden onderzocht of er, gelet op de algehele situatie van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de verantwoordelijke lidstaat en op *de bijzondere situatie van de verzoekers*, ernstige en gebleken gronden aanwezig waren die deden vermoeden dat de verzoekers, indien zij naar Italië werden teruggestuurd, het risico liepen een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling te ondergaan. Volgens het EHRM was de situatie in Italië ten tijde van de feiten geenszins vergelijkbaar met de situatie die ten tijde van de uitspraak van het arrest van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), in Griekenland heerste en kon de benadering in deze zaak niet dezelfde zijn als die welke tot voornoemd arrest had geleid. Niettemin heeft het EHRM voor recht verklaard dat er sprake zou zijn van een schending van artikel 3 EVRM, indien de verzoekers (een echtpaar met zes minderjarige kinderen, waarvan de laatsten bijzondere bescherming genoten wegens hun specifieke behoeften en hun extreme kwetsbaarheid) naar Italië werden teruggestuurd zonder dat de Zwitserse autoriteiten vooraf van de Italiaanse autoriteiten de individuele garantie hadden ontvangen dat de overname zou worden afgestemd op de leeftijd van de kinderen en dat het gezin bijeen zou blijven.

⁴² Zie arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 93).

⁴³ Cursivering van mij.

2. Tweede onderdeel van de derde prejudiciële vraag⁴⁴

a) Opmerkingen van partijen

91. De Italiaanse regering heeft uitsluitend opmerkingen naar aanleiding van de derde prejudiciële vraag ingediend. Zij is van mening dat de gestelde structurele tekortkomingen die aan de verantwoordelijke lidstaat worden toegeschreven, zoals deze door de verwijzende rechter zijn uiteengezet, in werkelijkheid betrekking hebben op het in die staat toepasselijke stelsel van sociale voorzieningen en dus geen schending van artikel 4 van het Handvest opleveren, maar, in voorkomend geval, van de artikelen 34 en 35 van het Handvest en de bepalingen van richtlijn 2011/95.

92. Volgens de Italiaanse regering baseert de verwijzende rechter zich op een hypothetische „structurele tekortkoming” die onder de asielprocedure noch de opvangvoorzieningen voor asielzoekers valt, doch tot een later stadium behoort, namelijk het stadium van het verblijf op het grondgebied van de lidstaat van de asielzoekers waaraan internationale bescherming is toegekend. Het gestelde risico lijkt dus van hypothetische aard, omdat de situatie van Jawo de situatie is van een asielzoeker wiens verzoek om internationale bescherming nog niet is onderzocht of in een besluit is uitgemond.

93. Volgens de Duitse regering moeten de regels van afgeleid Unierecht, met inbegrip van de bepalingen van de Dublin III-verordening, volgens vaste rechtspraak van het Hof worden uitgelegd en toegepast met inachtneming van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten.

94. Op grond hiervan meent de Duitse regering dat de levensomstandigheden van iemand wiens recht op internationale bescherming is erkend, moeten worden getoetst aan richtlijn 2011/95. Zij merkt op dat richtlijn 2013/33 uniforme minimumvoorschriften biedt voor de opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken, terwijl richtlijn 2011/95 en het Verdrag van Genève voorzien in een nationale behandeling of een gelijke behandeling ten aanzien van de onderdanen van derde staten in de verantwoordelijke lidstaat. Volgens de Duitse regering „moet deze bijzonderheid in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de levensomstandigheden van personen wier recht op internationale bescherming is erkend, wanneer moet worden beoordeeld of deze levensomstandigheden aanvaardbaar zijn in het licht van artikel 4 van het Handvest. Deze wetgevingstechniek waarbij geopteerd is voor een uitzonderingsbepaling⁴⁵ heeft eveneens gevolgen voor de werkingssfeer van de grondrechten van de Unie. Immers, de grondrechten van de Unie zijn volgens artikel 51, lid 1, eerste volzin, van het Handvest uitsluitend van toepassing wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Derhalve vallen maatregelen die niet in richtlijn [2011/95] zijn opgenomen en in het kader waarvan de lidstaten uit eigen gezag optreden, niet binnen de werkingssfeer van het Handvest [en] kan het criterium van het primaire recht (artikel 4 van het Handvest in casu) slechts een rol spelen voor zover het afgeleide Unierecht voorschriften aan de lidstaten oplegt.”

95. De Duitse regering voegt hieraan toe, dat de verwijzende rechter zich baseert op een onjuiste uitlegging van de werkingssfeer van de grondrechten van de Unie door te suggereren dat een nationale rechter in het kader van de beoordeling van de levensomstandigheden van personen wier recht op internationale bescherming is erkend, niet alleen zou mogen onderzoeken of het door het Unierecht in richtlijn 2011/95 voorgeschreven basisniveau in acht is genomen maar ook of artikel 4 van het Handvest al dan niet is geschonden. Bovendien, aldus de Duitse regering, staat het uitsluitend

⁴⁴ Zoals ik in punt 75 van deze conclusie heb aangekondigd, zal ik eerst het tweede onderdeel van de derde prejudiciële vraag van de verwijzende rechter bespreken.

⁴⁵ Namelijk de nationale behandeling in plaats van de uniforme minimumvoorschriften.

aan de verantwoordelijke lidstaat om de asielaanvraag inhoudelijk te beoordelen en valt moeilijk in te zien, op welke feitelijke grondslag de overdragende lidstaat deze toetsing vooraf zou kunnen verrichten teneinde met zekerheid te kunnen concluderen dat de betrokkene in de verantwoordelijke lidstaat al dan niet zal worden erkend als persoon die internationale bescherming geniet.

96. Volgens de Nederlandse regering kan de verzoekende lidstaat niet verantwoordelijk worden gehouden voor een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest die aan een persoon die om internationale bescherming verzoekt, ten deel zou kunnen vallen in de periode na de asielprocedure, omdat het niet de overdracht is waardoor de verzoeker rechtstreeks aan die behandeling wordt blootgesteld. De verantwoordelijkheid voor de situatie waarin de verzoeker om internationale bescherming zich zal bevinden „na het doorlopen van de asielprocedure ligt *uitsluitend* bij de lidstaat die op grond van de Dublinverordening is aangewezen om het asielverzoek te behandelen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen op zich te nemen”.

97. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is het duidelijk dat de mogelijkheid voor een asielzoeker om tegen een overdrachtsbesluit op te komen met een beroep op de levensomstandigheden in de verantwoordelijke lidstaat *na* toekenning van internationale bescherming, het kader van het Dublin-systeem te buiten zou gaan. In de eerste plaats biedt de tekst van de Dublin III-verordening geen steun voor deze verruimde uitlegging. In de tweede plaats strekt het Dublin-systeem ertoe, de lidstaat te bepalen die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek en strekt het zich niet uit tot de uitkomst van een asielaanvraag of tot de situatie van asielzoekers nadat zij, in geval van een gunstig besluit op hun aanvraag, internationale bescherming hebben gekregen. In de derde plaats is de afloop van een asielprocedure wanneer de asielzoeker zich eenmaal in de verantwoordelijke lidstaat bevindt, onzeker. In de vierde plaats acht de regering van het Verenigd Koninkrijk het prematuur om een besluit te betwisten aan de hand van een beroep op de na toekenning van internationale bescherming te verwachten levensomstandigheden. Er kan geruime tijd verstrijken alvorens de overdracht plaatsvindt en de asielaanvraag vervolgens wordt behandeld, zodat de levensomstandigheden in de loop van die periode aanzienlijk kunnen veranderen. Wanneer een persoon die internationale bescherming geniet, na toekenning van deze bescherming het risico loopt een met artikel 4 van het Handvest strijdige behandeling te ondergaan, kan hij in de lidstaat van ontvangst een rechtsmiddel aanwenden, mits het Unierecht van toepassing is, aldus de regering van het Verenigd Koninkrijk.

98. De Hongaarse regering meent dat de werkingssfeer van de Dublin III-verordening betrekking heeft op de periode van uitvoering van de procedure ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, zodat deze verordening dus geen regels bevat voor de daaropvolgende periode. Volgens deze regering maken de omstandigheden die zich voordoen na de overdracht en na de behandeling van het verzoek om internationale bescherming geen deel uit van de omstandigheden die in het kader van artikel 3, lid 2, van de Dublin III-verordening moeten worden onderzocht. De levensomstandigheden na de behandeling van het verzoek lenen zich niet voor een objectief onderzoek, omdat de sociale stelsels van de lidstaten niet vergelijkbaar zijn en er geen enkele nationale oplossing bestaat waarvan het adequate karakter niet vatbaar is voor betwisting. Derhalve kan men de fundamentele vraag stellen hoe een nationale autoriteit of rechterlijke instantie haar besluit betreffende de weigering tot overdracht zou kunnen motiveren in het kader van de „Dublin”-procedure, aangezien in de eerste plaats vooraf zou moeten worden onderzocht of de verzoeker in de verantwoordelijke lidstaat zal worden erkend als vluchteling en in de tweede plaats of in dat individuele geval een reëel risico bestaat dat de levensomstandigheden eventueel onbevredigend zijn, aldus de Hongaarse regering.

99. De Commissie stelt zich op het standpunt dat de Dublin III-verordening, ook wanneer zij wordt uitgelegd in het licht van artikel 4 van het Handvest, niet vereist dat de lidstaten in het kader van overdrachtsprocedures krachtens deze verordening enerzijds onderzoeken of personen die internationale bescherming genieten, een concreet risico lopen om *na* afronding van hun asielprocedure een ellendig bestaan te lijden en dus een behandeling te ondergaan die de menselijke

waardigheid aantast, en anderzijds individuele overdrachten om dergelijke redenen opschorten. Integendeel, zolang de verantwoordelijke lidstaat zijn verplichtingen krachtens het Verdrag van Genève en richtlijn 2011/95 nakomt jegens personen die internationale bescherming genieten, dat wil zeggen, met name, dat hij hun daadwerkelijk, *op gelijke voet*, toegang geeft tot onderwijs, werk, sociale bijstand, huisvesting en medische zorg, mogen de andere lidstaten erop vertrouwen dat deze lidstaat en de betrokken maatschappij in haar geheel zich voldoende inspannen om ervoor te zorgen dat ook behoeftige personen niet op onmenselijke of vernederende wijze worden behandeld in de zin van artikel 4 van het Handvest.

b) Analyse

100. De verwijzende rechter stelt het Hof de vraag of het onderzoek door de verzoekende lidstaat, vóór de overdracht, van het bestaan van reële en gebleken risico's op een onmenselijke of vernederende behandeling van de betrokkene in de aangezochte lidstaat, die bewaarheid zouden kunnen worden na de eventuele toekenning van internationale bescherming, binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt dan wel of het Hof deze risico's te ver verwijderd acht, zodat het onderzoek daarvan prematuur is.⁴⁶

101. Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest zijn de bepalingen van het Handvest uitsluitend gericht tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Hieruit volgt dat de lidstaten artikel 4 van het Handvest, betreffende het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, dienen te eerbiedigen wanneer zij een persoon die om internationale bescherming verzoekt overdragen aan de verantwoordelijke lidstaat op grond van artikel 29 van de Dublin III-verordening.⁴⁷

102. Wanneer een lidstaat een persoon die om internationale bescherming verzoekt overdraagt, voert hij artikel 29 van de Dublin III-verordening uit en niet de bepalingen van richtlijn 2011/95. Hieruit volgt dat de opmerkingen van de Duitse regering dat het Handvest in casu niet van toepassing is, indien richtlijn 2011/95 geen voorschriften aan de lidstaten oplegt, geen doel treffen.

103. Wat de opmerkingen van de Italiaanse regering met betrekking tot de artikelen 34 en 35 van het Handvest betreft, moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter geen vragen over deze bepalingen heeft gesteld. Bovendien denk ik dat een eventuele toepassing van deze bepalingen niet zou afdoen aan de toepasselijkheid van artikel 4 van het Handvest.

104. Afgezien voorts van het algemene en absolute karakter van het in artikel 4 van het Handvest neergelegde verbod, dat pleit voor een ruime toepassing van deze bepaling, moet eraan worden herinnerd dat het Hof in het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), heeft vastgesteld dat *het gemeenschappelijk Europees asielstelsel* berust op wederzijds vertrouwen en een vermoeden dat de overige lidstaten het Unierecht en meer in het bijzonder de grondrechten eerbiedigen, waardoor het in beginsel mogelijk is om personen die om internationale bescherming verzoeken, krachtens het Dublin-systeem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat.

⁴⁶ De verwijzende rechter is van oordeel dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel niet alleen regels geeft voor de fase van de opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken en de procedure tot toekenning van die bescherming, maar dat dit stelsel ook oog dient te hebben voor degenen waaraan de verantwoordelijke lidstaat na het doorlopen van de procedure internationale bescherming heeft verleend. Volgens deze rechterlijke instantie kan het onderzoek van de vraag of in een lidstaat structurele tekortkomingen in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening bestaan, niet beperkt blijven tot een beantwoording van de vraag of de opvangvoorzieningen tijdens de procedure en de procedure zelf dergelijke tekortkomingen kennen, maar moet in die beoordeling ook de situatie erna worden betrokken. „Dit heeft [...] noodzakelijkerwijs tot gevolg dat [structurele tekortkomingen] die de menselijke waardigheid aantasten, ook al doen zij zich slechts in één fase voor, gezamenlijk met zich meebrengen dat de betrokkenen niet kunnen worden doorverwezen naar de procedure in de lidstaat die op zich verantwoordelijk is wanneer zij dientengevolge het reële risico zouden lopen een slechte behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest [...] te ondergaan.”

⁴⁷ Zie in die zin arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 64-69).

105. Dienaangaande blijkt uit de punten 84 en 85 van het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), dat het Hof bij zijn beoordeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel niet alleen rekening heeft gehouden met richtlijn 2003/9 maar ook met richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming⁴⁸, en richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus⁴⁹.

106. Onderstreept moet worden dat richtlijn 2004/83, evenals haar opvolger, te weten richtlijn 2011/95, regels bevatte voor de behandeling van personen die internationale bescherming genieten⁵⁰, en onder meer voorzorg in minimumnormen voor de toegang van de betrokken persoon tot onderwijs, sociale zekerheid, gezondheidszorg en huisvesting. Het is juist de toegang tot deze sociale rechten in Italië die in het hoofdgeding centraal staat.

107. Verder moge het duidelijk zijn dat de behandeling van verzoeken om internationale bescherming en de eventuele toekenning van deze bescherming logischerwijs plaatsvinden na het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Dublin III-verordening.

108. Ofschoon elke fase haar eigen specifieke voorschriften en termijnen kent, denk ik dat het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en de eventuele toekenning van die bescherming gezamenlijk het gemeenschappelijk Europees asielstelsel vormen. Al deze verschillende fasen volgen elkaar namelijk logischerwijs op en zijn onderling met elkaar verbonden. In de omstandigheden van het hoofdgeding, waar wordt gesteld dat in de verantwoordelijke lidstaat een risico op onmenselijke en vernederende behandelingen bestaat, zou het gekunsteld zijn om de fasen betreffende de overdracht van de persoon die om internationale bescherming verzoekt, zijn opvang en de behandeling van zijn verzoek los te koppelen van de fase betreffende de toekenning van internationale bescherming, gelet onder meer op het feit dat al deze fasen elkaar dicht in de tijd opvolgen.⁵¹ Indien derhalve tegen een overdracht wordt opgekomen met een beroep op het bestaan van een reëel risico op schending van artikel 4 van het Handvest na toekenning van internationale bescherming, leidt dit naar mijn mening niet tot een prematuur onderzoek.

109. Gelet voorts op het feit dat de lidstaten verplicht zijn, alvorens een persoon die om internationale bescherming verzoekt overeenkomstig artikel 29 van de Dublin III-verordening over te dragen, om de asielprocedure en de opvangvoorzieningen in de verantwoordelijke lidstaat te toetsen aan artikel 4 van het Handvest wanneer wordt gesteld dat er dienaangaande structurele tekortkomingen in laatstgenoemde lidstaat bestaan⁵², moet het argument van de Hongaarse en de Duitse regering dat de lidstaten niet in staat zijn de levensomstandigheden te onderzoeken van personen die in andere staten internationale bescherming genieten, worden verworpen. Bovendien is een dergelijke afwijzing van verantwoordelijkheid op basis van het ontbreken van de daartoe geëigende praktische middelen duidelijk in strijd met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, die nationale autoriteiten verplicht om een „zorgvuldig onderzoek” in stellen.⁵³

48 PB 2004, L 304, blz. 12. Richtlijn 2004/83 is ingetrokken en vervangen bij richtlijn 2011/95.

49 PB 2005, L 326, blz. 13. Richtlijn 2005/85 is ingetrokken en vervangen bij richtlijn 2013/32.

50 Of van subsidiaire bescherming.

51 Immers, volgens artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32 „[zorgen] [d]e lidstaten [...] ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond”. Volgens deze bepaling *vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig de Dublin III-verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek*, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

52 Zie artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening.

53 Zie § 126 van het arrest van 4 november 2014, Tarakhel tegen Zwitserland (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712).

110. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de vraag of de overdracht, overeenkomstig artikel 29 van de Dublin III-verordening, van een verzoeker om internationale bescherming aan de verantwoordelijke lidstaat ongeoorloofd is wanneer hij aldaar in geval van toekenning van internationale bescherming in die staat – gelet op de aldan te verwachten levensomstandigheden – een reëel en gebleken risico op een behandeling als bedoeld in artikel 4 van het Handvest zou lopen, binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

3. Eerste onderdeel van de derde prejudiciële vraag

111. Naar mijn mening vloeit uit mijn antwoord op het tweede onderdeel van de derde prejudiciële vraag van de verwijzende rechter en met name uit het algemene en absolute karakter van het in artikel 4 van het Handvest neergelegde verbod op onmenselijke en vernederende behandelingen voort, dat het eerste onderdeel van de derde vraag aldus moet worden beantwoord dat de overdracht, overeenkomstig artikel 29 van de Dublin III-verordening, van een verzoeker om internationale bescherming aan de verantwoordelijke lidstaat ongeoorloofd is wanneer hij aldaar, in geval van toekenning van internationale bescherming in die staat – gelet op de aldan te verwachten levensomstandigheden – een ernstig risico op een behandeling als bedoeld in artikel 4 van het Handvest zou lopen. Derhalve kan de overdracht van een verzoeker om internationale bescherming in het kader van de Dublin III-verordening slechts plaatsvinden in omstandigheden die uitsluiten dat deze overdracht een reëel en gebleken risico oplevert dat de betrokkene na toekenning van internationale bescherming wordt blootgesteld aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest.

4. Derde onderdeel van de derde prejudiciële vraag

112. Met het derde onderdeel van zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen, aan de hand van welke criteria van het Unierecht de levensomstandigheden in een lidstaat moeten worden beoordeeld van iemand wiens recht op internationale bescherming aldaar is erkend.

113. De verwijzende rechter wijst erop dat richtlijn 2011/95 „met betrekking tot de levensomstandigheden van personen die recht hebben op bescherming, in de regel enkel gelijke behandeling met eigen onderdanen in het vooruitzicht stelt [met uitzondering van artikel 32 van richtlijn 2011/95 betreffende de toegang tot huisvesting, dat enkel gelijke behandeling ten opzichte van andere onderdanen van derde landen vereist] [...], en dat in het Unierecht in het kader van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel geen specifieke (minimum-)normen worden vastgesteld. Gelijke behandeling met eigen onderdanen kan echter ontoereikend zijn, ook al zouden de normen voor de eigen onderdanen nog in overeenstemming zijn met de menselijke waardigheid. De Unie moet immers bij dit alles in aanmerking nemen dat het doorgaans gaat om kwetsbare en ontwortelde mensen, althans om mensen met velerlei belemmeringen die niet zonder meer of in het geheel niet in staat zullen zijn om op eigen kracht de rechten die de rechtsorde van de staat van ontvangst op zichzelf formeel waarborgt, ook daadwerkelijk [...] te doen gelden. Derhalve moeten zij eerst in dezelfde feitelijke positie komen als die van waaruit de lokale bevolking haar rechten uitoefent en kan uitoefenen, of in een daarmee vergelijkbare feitelijke positie. Pas wanneer deze reële sociale achtergrond aanwezig is, is gelijke behandeling met eigen onderdanen intrinsiek gerechtvaardigd en houdbaar. Artikel 34 van [richtlijn 2011/95] verlangt dan ook terecht van de lidstaten dat zij – onvoorwaardelijk en onbepikt – de daadwerkelijke toegang tot integratieprogramma's garanderen, die

een specifiek compensatoire functie vervullen.”⁵⁴

114. Bovendien merkt de verwijzende rechter op dat hij onder meer beschikt over het uitvoerige onderzoeksrapport van de Zwitserse organisatie voor vluchtelingenwerk, getiteld „Opvangvoorzieningen in Italië”, van augustus 2016 (zie blz. 33 e.v.)⁵⁵ (hierna: „rapport van de Zwitserse organisatie voor vluchtelingenwerk”), „waaruit blijkt dat er concrete aanwijzingen bestaan dat personen die recht hebben op internationale bescherming, daadwerkelijk het risico zouden kunnen lopen [in die lidstaat] volledig aan de rand van de maatschappij te leven, met dakloosheid en verpaupering tot gevolg”. De Zwitserse organisatie voor vluchtelingenwerk „beklemtoont meermaals dat het feit dat het sociale stelsel volstrekt onvoldoende ontwikkeld is, voor een groot deel kan worden verklaard door de steun die familiestructuren bieden, of – anders gezegd – dat het uitsluitend aan deze steun is te danken dat behoefte onder de Italiaanse bevolking geen algemeen verschijnsel is. Dergelijke structuren zijn evenwel volledig afwezig bij personen die recht hebben op bescherming.”

a) Opmerkingen van partijen

115. Jawo meent dat het „volkomen zinloos voor de betrokken persoon is dat hij wordt verwijderd naar een land waar de omstandigheden voor asielzoekers weliswaar behoorlijk zijn, maar waar de omstandigheden voor personen die recht op bescherming hebben, uiterst discutabel zijn. Een gunstige uitkomst van de asielprocedure zou derhalve tot een verslechtering van de rechtspositie van de betrokkene leiden. Dit zou absurd zijn. Het toont eveneens aan dat de stelling dat asielzoekers in Italië geen enkel risico op een door artikel 4 van het Handvest verboden behandeling lopen, niet juist kan zijn.”

116. De Italiaanse regering meent dat de verwijzende rechter het adequate karakter van de sociale-integratieregeling van de staat in twijfel trekt, waarvan de hypothetische lacunes op zich niet relevant zijn voor de toepassing van artikel 3 EVRM. Wanneer er een stelsel van sociale voorzieningen bestaat op basis waarvan een staat aan personen die internationale bescherming genieten, dezelfde rechten en waarborgen toekent als die welke zijn eigen onderdanen genieten, kan volgens haar geen sprake zijn van een onmenselijke of vernederende behandeling enkel en alleen omdat de compensatoire integratiemaatregelen die zijn ingesteld wegens de bijzonder zwakke en kwetsbare positie van deze personen, niet identiek zijn aan die in andere landen of lacunes vertonen. Volgens de Italiaanse regering moeten de tekortkomingen van zodanige aard zijn dat zij iemand die internationale bescherming geniet concreet beletten (of met een voldoende mate van waarschijnlijkheid dreigen te beletten) om op basis van de meest fundamentele sociale prestaties de hem toegekende rechten uit te oefenen. Om te kunnen spreken van een ernstig risico op een onmenselijke behandeling, moeten de tekortkomingen naar haar mening een concreet obstakel vormen voor de uitvoering van voornoemde minimale en meest fundamentele sociale prestaties, zodanig dat er een grote mate van waarschijnlijkheid bestaat dat de persoon die internationale bescherming geniet, wordt gemarginaliseerd en verpaupert.

⁵⁴ De verwijzende rechter heeft hieraan toegevoegd: „Concreet betekent dit dan ook dat dit gemeenschappelijke Europese asielstelsel op zijn minst een integratieprogramma moet garanderen dat een overeenkomstige draagwijdte heeft en rekening houdt met de belemmeringen van de in casu aan de orde zijnde kring van personen, voor zover dit nodig is om in elk geval de gelijke behandeling met eigen onderdanen feitelijk en niet alleen formeel-juridisch te waarborgen en te verzekeren, wat van lidstaat tot lidstaat verschillende vereisten met zich mee kan brengen. Deze norm is in het kader van het Unierecht een minimum op het gebied van de mensenrechten en de rechten van vluchtelingen” (punt 25 van de verwijzingsbeslissing).

⁵⁵ Beschikbaar op: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/160908-sfh-bericht-italien-f.pdf>

117. De Italiaanse regering wijst erop dat het (enige) rapport van een niet-gouvernementele organisatie dat door de verwijzende rechter in aanmerking is genomen⁵⁶, wordt weersproken door een ander onafhankelijk rapport⁵⁷; bovendien lijkt het onvoldoende nauwkeurige gegevens te bevatten waaruit blijkt dat sprake is van structurele tekortkomingen die kunnen nopen tot een afwijking van de voorschriften van de Dublin III-verordening.⁵⁸

118. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt zich op het standpunt dat richtlijn 2011/95 op zodanige wijze is geredigeerd dat personen die internationale bescherming genieten niet beter worden behandeld dan de onderdanen van de lidstaat die hun deze bescherming heeft toegekend.

119. De Hongaarse regering meent dat de nationale autoriteiten moeten handelen met inachtneming van het wederzijds vertrouwen dat tussen de lidstaten heerst.

120. De Nederlandse regering betwijfelt of de door de verwijzende rechter beschreven levensomstandigheden in Italië kunnen worden gekwalificeerd als een met artikel 4 van het Handvest strijdige behandeling. Volgens deze regering zijn deze omstandigheden niet vergelijkbaar met de situatie in de zaak die ten grondslag lag aan het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), en het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

121. Volgens de Commissie is artikel 34 van richtlijn 2011/95 met grote terughoudendheid geformuleerd en dienen de lidstaten enkel de toegang te garanderen tot integratieprogramma's „welke zij passend achten om rekening te houden met de specifieke behoeften van personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus” dan wel zorgen voor omstandigheden waarin de toegang van personen die internationale bescherming genieten tot integratieprogramma's die niet van de overheid zijn, gewaarborgd is. Zij meent dat een gebrekkige voorbereiding van de integratieprogramma's niet volstaat om de in het verzoek om een prejudiciële beslissing uiteengezette stelling te wettigen dat personen die bescherming genieten en die nog niet in de maatschappij hebben kunnen integreren door bijvoorbeeld een gebrek aan taalkennis, zich in de steek gelaten zouden kunnen voelen door een maatschappij en een staat die onverschillig staan tegenover een lot dat zo ellendig is dat het de menselijke waardigheid aantast.

122. De Zwitserse Bondsstaat heeft geen opmerkingen ingediend naar aanleiding van de derde prejudiciële vraag.

b) Analyse

123. Op basis van het beginsel van wederzijds vertrouwen moet worden aangenomen dat de behandeling van personen die internationale bescherming genieten in elke lidstaat in overeenstemming is met de vereisten van het Handvest, het Verdrag van Genève en het EVRM.⁵⁹ Dit vermoeden van overeenstemming wordt versterkt wanneer de lidstaat niet alleen *de jure*⁶⁰ maar ook *de facto* de bepalingen van hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95 („Kenmerken van de internationale bescherming”) omzet, waarin aan de betrokken persoon een niveau van sociale voorzieningen wordt geboden dat gelijkwaardig is aan of zelfs hoger is dan dat waarin het Verdrag van Genève voorziet.

56 Namelijk het rapport van de Zwitserse organisatie voor vluchtelingenwerk.

57 Namelijk het rapport van een andere niet-gouvernementele organisatie, AIDA [Asylum Information Database, Country report: Italy (februari 2017)], (hierna: „AIDA-rapport”). Beschikbaar op: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>

58 Volgens de Italiaanse regering „is in voornoemd AIDA-rapport evenmin een kritieke situatie die tot een onmenselijke en vernederende behandeling kan leiden, gesignaleerd in het kader van het stelsel van integratie en bijstand zoals dat na verlening van internationale bescherming geldt” (punt 88 van haar opmerkingen).

59 Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 78-80).

60 Volgens artikel 288 VWEU is de richtlijn voor de lidstaat namelijk verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat.

124. Zoals ik echter reeds in punt 80 van deze conclusie heb vermeld, is dit vermoeden van overeenstemming (met onder meer artikel 4 van het Handvest) niet onweerlegbaar.

125. Naar mijn mening volgt naar analogie uit de §§ 253 en 254 van het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), waarvan de relevantie in een vergelijkbare context als die van het hoofdgeding is bevestigd in het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 88), dat een lidstaat artikel 4 van het Handvest schendt wanneer personen die internationale bescherming genieten – die volledig afhankelijk zijn van overheidssteun – op een zodanige onverschilligheid van de autoriteiten stuiten dat zij in een situatie van ontberingen of behoeftigheid verkeren die dermate ernstig is dat het hun menselijke waardigheid aantast.

126. Met andere woorden, er zijn ernstige en aantoonbare gronden om aan te nemen dat personen die internationale bescherming genieten, als gevolg van hun levensomstandigheden in de lidstaat die krachtens de Dublin III-verordening de verantwoordelijke lidstaat is, een reëel risico lopen om aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest te worden onderworpen, wanneer zij zich in een *bijzonder ernstige situatie*⁶¹ bevinden die voortvloeit uit de structurele tekortkomingen die in deze lidstaat te hunner aanzien bestaan.

127. De vraag of in de verantwoordelijke lidstaat al dan niet sprake is van een dergelijke situatie, kan uitsluitend worden beantwoord op basis van een concrete beoordeling van de feiten en omstandigheden. De verwijzende rechter moet elk door de betrokkene overgelegd bewijs van *alle relevante feiten* met betrekking tot de levensomstandigheden van personen die internationale bescherming genieten in de verantwoordelijke lidstaat, met inbegrip van de wetten en de regelingen en de wijze waarop deze wetgeving daadwerkelijk wordt toegepast, in aanmerking nemen.

128. Daarnaast stellen ook de rapporten en documenten van de Europese instellingen en agentschappen, de Commissaris voor de rechten van de mensen in de Raad van Europa (hierna: „Commissaris”) en de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR), alsook de rapporten en documenten van niet-gouvernementale organisaties⁶² de verwijzende rechter in staat om de levensomstandigheden van personen die internationale bescherming genieten te beoordelen en dus de reële risico's in te schatten die de betrokkene loopt ingeval hij aan de verantwoordelijke lidstaat wordt overgedragen.⁶³

129. Terwijl de documenten van de Commissie, de UNHCR en de Commissaris⁶⁴ in het kader van deze beoordeling steeds van bijzonder belang zijn, staat het aan de verwijzende rechter om te beslissen over de relevantie van en het gewicht dat hij wenst toe te kennen aan de gegevens en evaluaties in de desbetreffende rapporten en documenten van niet-gouvernementale organisaties, afgezet tegen de methode van aanpak die is gehanteerd bij de voorbereiding ervan en de onpartijdigheid van deze organisaties.

61 Zie EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), § 254.

62 Zoals het door de verwijzende rechter aangehaalde rapport van de Zwitserse organisatie voor vluchtelingenwerk en het AIDA-rapport.

63 Zie naar analogie arrest van 30 mei 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punt 44), en EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), § 255.

64 Het Hof heeft dienaangaande specifiek verwezen naar de rol die het Verdrag van Genève, dat in acht moet worden genomen bij de uitlegging van de Unierechtelijke asielfoorschriften, aan de UNHCR toekent [zie arrest van 30 mei 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punt 44)].

130. Wanneer een lidstaat de krachtens de bepalingen van hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95 op hem rustende verplichtingen niet nakomt, is dat een relevant feit. Dit neemt niet weg dat pas sprake is van een schending van artikel 4 van het Handvest wegens de levensomstandigheden van personen die internationale bescherming in de verantwoordelijke lidstaat genieten wanneer deze personen zich in een *bijzonder ernstige situatie*⁶⁵ bevinden, zodat schending van de bepalingen van richtlijn 2011/95 niet noodzakelijkerwijs voldoende bewijs daarvan oplevert.

131. Ter terechtzitting hebben verschillende regeringen (in casu de Duitse, de Belgische en de Nederlandse regering) nadrukkelijk naar dit begrip „bijzonder ernstige situatie” verwezen om te voorkomen dat „secundaire migratie” wordt aangemoedigd en „een eenzijdige last” ontstaat voor lidstaten met de beste prestaties; tevens merkten zij op dat verschillen tussen de nationale stelsels van sociale voorzieningen geen schending van het Unierecht opleveren.

132. De Nederlandse regering heeft onderstreept dat het beginsel van wederzijds vertrouwen enkel buiten beschouwing dient te blijven wanneer daartoe zeer gegronde redenen bestaan; tegen meer onbeduidende schendingen van richtlijn 2011/95 moet worden opgetreden door middel van een beroepsprocedure bij de nationale rechter of een door de Commissie bij het Hof in te stellen beroep wegens niet-nakoming.

c) Toepassing op het onderhavige geval

133. Ik wijs erop dat de verwijzende rechter slechts doelt op structurele tekortkomingen en niet op geïsoleerde gevallen.

134. Voorts bevat het aan het Hof voorgelegde dossier geen enkele aanwijzing dat Jawo zich in een bijzonder kwetsbare positie bevond die hem individualiseerde of onderscheidde ten opzichte van andere personen die internationale bescherming in Italië genieten⁶⁶ en waardoor hij onder de categorie kwetsbare personen in de zin van artikel 20, lid 3, van richtlijn 2011/95 viel.

135. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing is Jawo meerderjarig en alleenstaand, en verkeert hij in goede gezondheid.

136. Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing lijken personen die internationale bescherming in Italië genieten de jure, dus formeel, onder dezelfde voorwaarden als Italiaanse onderdanen toegang te hebben tot onder meer werk, onderwijs, sociale voorzieningen en gezondheidszorg.⁶⁷ Wat de toegang tot huisvesting betreft, wordt wél een onderscheid gemaakt tussen nationale onderdanen en personen die om internationale bescherming verzoeken.

⁶⁵ Zie EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), § 254.

⁶⁶ Zie, met betrekking tot de grotere bescherming van kwetsbare personen, artikel 20, lid 3, van richtlijn 2011/95, dat bepaalt: „Bij de toepassing van [...] hoofdstuk [VII betreffende kenmerken van de internationale bescherming] houden de lidstaten rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen die lijden aan een geestesziekte en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld blootgesteld zijn.” Ik wijs erop dat het EHRM in § 94 van zijn arrest van 4 november 2014, Tarakhel tegen Zwitserland (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712), heeft geoordeeld dat „een behandeling uitsluitend onder het in artikel 3 van het EVRM neergelegde verbod valt, indien sprake is van een minimale mate van ernst. De beoordeling van dit minimum is betrekkelijk en hangt af van alle elementen van de betrokken zaak, waaronder met name de duur van de behandeling en de fysieke en psychologische effecten daarvan alsook soms de sekse, de leeftijd en de gezondheidstoestand van het slachtoffer.”

⁶⁷ Volgens de Commissie „is het van belang erop te wijzen dat de verwijzingsbeslissing geen enkel element bevat waaruit blijkt dat aan vluchtelingen of personen met een subsidiaire-beschermingsstatus in Italië op discriminerende wijze de algemeen toepasselijke sociale prestaties worden geweigerd” (punt 43 van haar opmerkingen).

137. Hoewel ik dit onderscheid uit menselijk oogpunt betreur, is het van belang erop te wijzen dat het in beginsel verenigbaar is met het Unierecht en het internationale publiekrecht. In tegenstelling namelijk tot de bepalingen inzake werk⁶⁸, onderwijs⁶⁹, sociale voorzieningen⁷⁰ en gezondheidszorg⁷¹, die dezelfde behandeling voorschrijven als die welke de onderdanen van de lidstaat genieten⁷², is dit onderscheid ten aanzien van de toegang tot huisvesting tussen de onderdanen van een lidstaat en de personen die internationale bescherming genieten uitdrukkelijk voorzien in artikel 32 van richtlijn 2011/95 en artikel 21 van het Verdrag van Genève.

138. Bovendien wil ik in dit verband opmerken dat het EHRM in § 249 van zijn arrest van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), heeft geoordeeld dat „artikel 3 [van het EVRM] niet aldus kan worden uitgelegd dat de Hoge Verdragsluitende Partijen een recht op huisvesting dienen te garanderen aan een ieder die binnen hun rechtsmacht valt. Evenmin kan aan artikel 3 [van het EVRM] een algemene verplichting worden ontleend om vluchtelingen financiële bijstand te verlenen zodat zij een bepaalde levensstandaard kunnen onderhouden.”⁷³

139. Onderstreept moet echter worden dat ofschoon de lidstaten in beginsel niet verplicht zijn om personen die internationale bescherming genieten wat de toegang tot huisvesting betreft op dezelfde wijze te behandelen als de eigen onderdanen, zij niettemin dienen te verzekeren dat deze personen onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen toegang hebben tot onder meer werk, onderwijs, sociale voorzieningen en gezondheidszorg, zodat de door richtlijn 2011/95 beoogde resultaten daadwerkelijk worden bereikt. Het is mogelijk dat het enige middel in de verantwoordelijke lidstaat om deze resultaten te bereiken erin bestaat om personen die internationale bescherming genieten op dezelfde wijze als de eigen onderdanen te behandelen wat de toegang tot huisvesting betreft. Een dergelijke conclusie kan enkel worden getrokken op basis van een uitvoerige en met redenen onderbouwde analyse. Dienaangaande wil ik niet onvermeld laten, dat de Italiaanse regering tijdens de gemeenschappelijke terechtzitting van 8 mei 2018 heeft gesteld dat personen die internationale bescherming in Italië genieten, recht hebben op een *nationale behandeling*.

140. Voorts moet nog worden opgemerkt dat de verwijzende rechter op basis van het rapport van de Zwitserse organisatie voor vluchtelingenwerk twijfel heeft geuit aangaande de nakoming door de Italiaanse Republiek van de verplichtingen ingevolge artikel 34 van richtlijn 2011/95 met betrekking tot de toegang tot integratievoorzieningen. Dienaangaande heeft de verwijzende rechter verwezen naar de taalproblemen van personen die internationale bescherming genieten, waardoor de daadwerkelijke toegang tot de sociale voorzieningen op gelijke voet met de eigen onderdanen wordt bemoeilijkt.

141. Het ontbreken van integratieprogramma's die rekening beogen te houden met de speciale behoeften van personen die internationale bescherming genieten⁷⁴ en met hun problemen op onder meer taalgebied, zou inderdaad een relevante omstandigheid zijn, indien dit door de verwijzende rechter was vastgesteld.

68 Zie artikel 26 van richtlijn 2011/95. Zie ook artikelen 17-19 van het Verdrag van Genève.

69 Zie artikel 27 van richtlijn 2011/95 en artikel 22 van het Verdrag van Genève.

70 Zie artikel 29 van richtlijn 2011/95. Artikel 29, lid 2, van richtlijn 2011/95 bepaalt: „In afwijking van de algemene regel in lid 1, kunnen de lidstaten de sociale bijstand voor personen met de subsidiaire-beschermingsstatus beperken tot de meest fundamentele prestaties die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft moeten overeenkomen met die welke voor de eigen onderdanen gelden.” Zie ook artikelen 23 en 24 van het Verdrag van Genève.

71 Zie artikel 30 van richtlijn 2011/95. Zie ook artikel 24 van het Verdrag van Genève.

72 Overweging 41 van richtlijn 2011/95 luidt als volgt: „Om ervoor te zorgen dat personen die internationale bescherming genieten beter daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de in deze richtlijn beschreven rechten en voordelen, moet rekening worden gehouden met hun speciale behoeften en met de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd. *Het rekening houden met dergelijke zaken moet normalerwijze niet resulteren in een gunstigere behandeling dan voor de eigen onderdanen, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de lidstaten om gunstiger normen vast te stellen of te handhaven.*” *Cursivering van mij.*

73 Er zij evenwel aan herinnerd dat, volgens ditzelfde arrest, een situatie van extreme armoede problematisch kan zijn in het licht van artikel 3 van het EVRM en dus van artikel 4 van het Handvest.

74 Het staat aan de verwijzende rechter om de juistheid van deze stelling te onderzoeken.

142. Uit § 261 van het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, *M.S.S. tegen België en Griekenland* (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), volgt namelijk duidelijk dat de omstandigheid dat personen die internationale bescherming genieten op moeilijkheden stuiten als gevolg van *het ontbreken van taalkennis en van elk ondersteunend netwerk* relevante feiten vormen in het kader van de beoordeling van het bestaan van een met artikel 3 van het EVRM (en dus met artikel 4 van het Handvest) strijdige behandeling.

143. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat op grond van het beginsel van wederzijds vertrouwen moet worden aangenomen dat de behandeling van personen die internationale bescherming genieten in elke lidstaat in overeenstemming is met de vereisten van het Handvest, het Verdrag van Genève en het EVRM. Dit vermoeden van overeenstemming wordt versterkt wanneer een lidstaat de jure en de facto de bepalingen van hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Kenmerken van de internationale bescherming”, omzet, waarin aan de betrokken personen een niveau van sociale voorzieningen wordt geboden dat gelijkwaardig is aan of zelfs hoger is dan dat waarin het Verdrag van Genève voorziet. Dit vermoeden van overeenstemming met onder meer artikel 4 van het Handvest is echter niet onweerlegbaar. Er zijn ernstige en aantoonbare gronden om aan te nemen dat personen die internationale bescherming genieten, als gevolg van hun levensomstandigheden in de lidstaat die krachtens de Dublin III-verordening de verantwoordelijke lidstaat is, een reëel risico lopen om aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest te worden onderworpen, wanneer die personen zich in een *bijzonder ernstige situatie* bevinden die voortvloeit uit de structurele tekortkomingen die in deze lidstaat te hunner aanzien bestaan.

144. De vraag of in de verantwoordelijke lidstaat al dan niet sprake is van een dergelijke situatie, kan uitsluitend worden beantwoord op basis van een concrete beoordeling van de feiten en omstandigheden. De verwijzende rechter moet elk door de betrokkene overgelegd bewijs van *alle relevante feiten* met betrekking tot de levensomstandigheden van personen die internationale bescherming genieten in die verantwoordelijke lidstaat, met inbegrip van de wetten en de regelingen en de wijze waarop deze daadwerkelijk worden toegepast, in aanmerking nemen. Ik ben van mening dat het bestaan van een enkel rapport van een niet-gouvernementele organisatie over de levensomstandigheden in de verantwoordelijke lidstaat mogelijk onvoldoende bewijs vormt. In dat geval moet de verwijzende rechter zich baseren op andere bewijsstukken en, in voorkomend geval, een deskundige benoemen.

145. Het staat buiten kijf dat enkel de vaststelling binnen de Unie van een echt beleid op het gebied van internationale bescherming, met een eigen begroting, dat minimale en uniforme levensomstandigheden garandeert aan de personen waaraan deze bescherming is toegekend, ervoor kan zorgen dat zaken zoals die van het hoofdgeding in aantal afnemen of zelfs in het geheel niet meer voorkomen, namelijk door te verzekeren dat het in artikel 80 VWEU neergelegde beginsel van solidariteit en eerlijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten op zodanige wijze wordt verwezenlijkt dat het niet alleen ten goede komt aan de lidstaten maar vooral ook aan alle mensen die in het geding zijn. In afwachting van de vaststelling van een dergelijk beleid (wat waarschijnlijk nog geruime tijd zal duren) staat het aan de lidstaten en hun nationale rechterlijke instanties om de volle werking te verzekeren van de regels die op dit moment van kracht zijn, zoals hiervoor uiteengezet.

VI. Conclusie

146. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gestelde prejudiciële vragen 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 en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten aldus worden uitgelegd dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, moet kunnen beschikken over een doeltreffend en snel rechtsmiddel teneinde zich erop te kunnen beroepen dat na de vaststelling van het overdrachtsbesluit de in artikel 29, leden 1 en 2, van voornoemde verordening vastgestelde termijn van zes maanden is verstreken, door in voorkomend geval aan te voeren dat hij niet is ondergedoken, zodat deze termijn niet mocht worden verlengd.

- 2) Artikel 29, lid 2, van verordening nr. 604/2013 moet aldus worden uitgelegd dat, op voorwaarde dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, is geïnformeerd over de beperkingen op zijn recht om zich vrij te bewegen en over de verplichtingen om zich – overeenkomstig de nationale bepalingen ter omzetting van artikel 5 van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken en artikel 13, lid 2, onder a), van 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 – bij de bevoegde nationale autoriteiten te melden, het feit dat hij gedurende een relatief langere periode niet meer heeft verbleven in de hem toegewezen woning zodat deze autoriteiten niet op de hoogte waren van de plaats waar hij zich ophield, waardoor een geplande overdracht niet kon worden uitgevoerd, naar mijn mening volstaat om de overdrachtstermijn te verlengen tot 18 maanden.
- 3) Artikel 29, lid 2, van verordening nr. 604/2013 en artikel 9 van verordening nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 343/2003, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014, moeten aldus worden uitgelegd dat wanneer vaststaat dat de betrokkene is ondergedoken, de in artikel 29 van verordening nr. 604/2013 vastgestelde termijn van zes maanden eenzijdig door de verzoekende lidstaat kan worden verlengd tot maximaal 18 maanden, op voorwaarde dat hij de andere lidstaat onverwijld informeert over de uitgestelde overdracht overeenkomstig de vereisten van artikel 9 van verordening nr. 1560/2003. Volgens artikel 9, lid 2, van deze laatste verordening moet hij dit doen vóór het verstrijken van de in artikel 29, leden 1 en 2, van verordening nr. 604/2013 vastgestelde termijn van zes maanden. De betrokkene moet zijn ondergedoken ten tijde van de poging tot overdracht en op het moment waarop de verzoekende lidstaat de verantwoordelijke lidstaat daarvan in kennis stelt.
- 4) Artikel 29, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 604/2013 en artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 moeten aldus worden uitgelegd dat de omstandigheid dat de verzoekende lidstaat, vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden, de verantwoordelijke lidstaat ervan in kennis stelt dat de betrokkene is ondergedoken, en tegelijkertijd een concrete termijn van niet langer dan 18 maanden vermeldt waarbinnen de overdracht zal worden uitgevoerd, volstaat voor de verlenging van de overdrachtstermijn.
- 5) De vraag of de overdracht, overeenkomstig artikel 29 van verordening nr. 604/2013, van een verzoeker om internationale bescherming aan de verantwoordelijke lidstaat ongeoorloofd is wanneer hij aldaar in geval van toekenning van internationale bescherming in die staat – gelet op de alsdan te verwachten levensomstandigheden – een reëel en gebleken risico op een behandeling als bedoeld in artikel 4 van het Handvest van de grondrechten zou lopen, valt binnen de werkingssfeer van het Unierecht.
- 6) De overdracht, overeenkomstig artikel 29 van verordening nr. 604/2013, van een verzoeker om internationale bescherming aan de verantwoordelijke lidstaat is ongeoorloofd wanneer hij aldaar, in geval van toekenning van internationale bescherming in die staat – gelet op de alsdan te verwachten levensomstandigheden – een ernstig risico op een behandeling als bedoeld in artikel 4 van het Handvest van de grondrechten zou lopen. Derhalve kan de overdracht van een verzoeker

om internationale bescherming in het kader van verordening nr. 604/2013 slechts plaatsvinden in omstandigheden die uitsluiten dat deze overdracht een reëel en gebleken risico oplevert dat de betrokkene na toekenning van internationale bescherming wordt blootgesteld aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten.

- 7) Op grond van het beginsel van wederzijds vertrouwen moet worden aangenomen dat de behandeling van personen die internationale bescherming genieten in elke lidstaat in overeenstemming is met de vereisten van het Handvest van de grondrechten, het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 en in werking getreden op 22 april 1954, zoals aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967, en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950. Dit vermoeden van overeenstemming wordt versterkt wanneer een lidstaat de jure en de facto de bepalingen van hoofdstuk VII van 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, met als opschrift ‚Kenmerken van de internationale bescherming’, omzet, waarin aan de betrokken personen een niveau van sociale voorzieningen wordt geboden dat gelijkwaardig is aan of zelfs hoger is dan dat waarin het Verdrag van Genève voorziet. Dit vermoeden van overeenstemming met onder meer artikel 4 van het Handvest van de grondrechten is echter niet onweerlegbaar. Er zijn ernstige en aantoonbare gronden om aan te nemen dat personen die internationale bescherming genieten, als gevolg van hun levensomstandigheden in de lidstaat die krachtens verordening nr. 604/2013 de verantwoordelijke lidstaat is, een reëel risico lopen om aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten te worden onderworpen, wanneer zij zich in een *bijzonder ernstige situatie* bevinden die voortvloeit uit de structurele tekortkomingen die in deze lidstaat te hunner aanzien bestaan.
- 8) De vraag of in de verantwoordelijke lidstaat al dan niet sprake is van een dergelijke situatie, kan uitsluitend worden beantwoord op basis van een concrete beoordeling van de feiten en omstandigheden. De verwijzende rechter moet elk door de betrokkene overgelegd bewijs van *alle relevante feiten* met betrekking tot de levensomstandigheden van personen die internationale bescherming genieten in die verantwoordelijke lidstaat, met inbegrip van de wetten en de regelingen en de wijze waarop deze daadwerkelijk worden toegepast, in aanmerking nemen. Het bestaan van één enkel rapport van een niet-gouvernementele organisatie over de levensomstandigheden in de verantwoordelijke lidstaat vormt mogelijkerwijs onvoldoende bewijs. In dat geval moet de verwijzende rechter zich baseren op andere bewijsstukken en, in voorkomend geval, een deskundige benoemen.”