

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

14 november 2013 (*)

„Asiel – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 4 – Verordening (EG) nr. 343/2003 – Artikel 3, leden 1 en 2 – Bepaling van lidstaat die verantwoordelijk voor behandeling van asielverzoek dat door onderdaan van derde land bij een van de lidstaten is ingediend – Artikelen 6 tot en met 12 – Criteria voor bepaling van verantwoordelijke lidstaat – Artikel 13 – Restclausule”

In zaak C-4/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Hessische Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) bij beslissing van 22 december 2010, ingekomen bij het Hof op 5 januari 2011, in de procedure

Bundesrepublik Deutschland

tegen

Kaveh Puid,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vice-president, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen (rapporteur) en M. Safjan, kamerpresidenten, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, D. Šváby, M. Berger en A. Prechal rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 januari 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door N. Graf Vitzthum als gemachtigde,
- K. Puid, vertegenwoordigd door U. Schlung-Muntau, Rechtsanwältin,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne als gemachtigde,
- Ierland, vertegenwoordigd door D. O’Hagan als gemachtigde, bijgestaan door D. Conlan Smyth, barrister,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou, M. Michelogiannaki, T. Papadopoulou, F. Dedousi en G. Papagianni als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en B. Beaupère-Manokha als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door L. D’Ascia, avvocato dello Stato,

- de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Szpunar als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Murrell als gemachtigde,
- de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door O. Kjelsen als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en W. Bogensberger als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 april 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, lid 2, verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 50, blz. 1; hierna: „verordening”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federaal bureau voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt”) en K. Puid, een Iraans onderdaan, over de beslissing van het Bundesamt om zijn asielverzoek niet-ontvankelijk te verklaren en zijn overdracht aan Griekenland te gelasten.

Toepasselijke bepalingen

- 3 In artikel 3, leden 1 en 2, van de verordening wordt bepaald:

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

2. In afwijking van lid 1 kan elke lidstaat een bij hem ingediend asielverzoek van een onderdaan van een derde land behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht. In dat geval wordt deze lidstaat de verantwoordelijke lidstaat in de zin van deze verordening en neemt hij de daaruit voortvloeiende verplichtingen op zich. [...]”
- 4 Artikel 5, lid 1, van de verordening luidt als volgt:

„De in [...] hoofdstuk [III] vastgestelde criteria aan de hand waarvan wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, zijn van toepassing in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst.”
- 5 Hoofdstuk III van de verordening bevat een lijst van objectieve en hiërarchisch geordende criteria om de verantwoordelijke lidstaat in de zin van artikel 3, lid 1, van de verordening te bepalen.
- 6 In artikel 6 van de verordening wordt aangegeven welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek van een niet-begeleide minderjarige.

- 7 De artikelen 7 en 8 van de verordening zijn toepassing op asielzoekers met een gezinslid dat als vluchteling is toegelaten voor verblijf in een lidstaat of dat in die staat een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen beslissing in eerste aanleg is genomen.
- 8 Artikel 9 van de verordening betreft asielzoekers die houder zijn van een geldige of verlopen verblijfstitel of een geldig of verlopen visum.
- 9 In artikel 10, lid 1, van de verordening wordt het volgende criterium geformuleerd:

„Wanneer is vastgesteld [...] dat een asielzoeker op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land, dan berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek bij die lidstaat. [...]”
- 10 Het in artikel 11 van de verordening geformuleerde criterium kan onder bepaalde voorwaarden van toepassing zijn wanneer een asielzoeker het grondgebied heeft betreden van een lidstaat waar hij niet visumplichtig is.
- 11 Artikel 12 van de verordening betreft de in een internationale transitzone van een luchthaven van een lidstaat ingediende asielverzoeken.
- 12 Artikel 13 van de verordening bepaalt dat wanneer met inachtneming van de rangorde van de criteria geen lidstaat kan worden aangewezen, de lidstaat waar het verzoek het eerst werd ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 13 De in 1979 geboren K. Puid is op 20 oktober 2007 met een vliegtuig van Teheran (Iran) naar Athene (Griekenland) met valse identiteitsdocumenten in Griekenland aangekomen. Na vier dagen in Griekenland te hebben verbleven, is hij verder gereisd naar Frankfurt am Main (Duitsland), waar hij zijn asielverzoek heeft ingediend.
- 14 Naar aanleiding daarvan werd gelast dat hij tot 25 januari 2008 in detentie zou worden gehouden om zijn uitzetting te waarborgen. Daarop verzocht hij het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main in kort geding onder meer, de Bundesrepublik Deutschland te gelasten, zich op grond van artikel 3, lid 2, van de verordening verantwoordelijk te verklaren voor de behandeling van zijn asielverzoek. Die rechterlijke instantie heeft gelast dat Puid niet vóór 16 januari 2008 zou worden overgedragen aan Griekenland.
- 15 Op 14 december 2007 heeft het Bundesamt zijn asielverzoek niet-ontvankelijk verklaard en zijn overdracht aan Griekenland gelast. Het heeft namelijk geoordeeld dat de Helleense Republiek de voor de behandeling van dat verzoek verantwoordelijke lidstaat was en dat er geen enkele reden was om de Bundesrepublik Deutschland ertoe aan te zetten, artikel 3, lid 2, van de verordening toe te passen. Op 23 januari 2008 is Puid aan Griekenland overgedragen.
- 16 Ondertussen had Puid op 25 december 2007 echter bij het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main een beroep ingesteld waarin hij vorderde, die beslissing van het Bundesamt nietig te verklaren en de Bundesrepublik Deutschland te gelasten zich verantwoordelijk te verklaren voor de behandeling van zijn asielverzoek.
- 17 Bij vonnis van 8 juli 2009 heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main de beslissing van het Bundesamt nietig verklaard en geconcludeerd dat de tenuitvoerlegging van het bevel tot uitzetting onrechtmatig was. Deze uitspraak was gebaseerd op de overweging dat de Bundesrepublik Deutschland verplicht was het haar bij artikel 3, lid 2, van de verordening verleende evocatierecht uit te oefenen, met name gelet op de wijze waarop asielzoekers in Griekenland worden opgevangen en hun asielverzoeken er worden behandeld.

- 18 De Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door het Bundesamt, heeft bij het Hessische Verwaltungsgerichtshof hoger beroep ingesteld tegen dit vonnis.
- 19 In die omstandigheden heeft het Hessische Verwaltungsgerichtshof bij beslissing van 22 december 2010 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof vier prejudiciële vragen gesteld om te vernemen welke draagwijdte artikel 3, lid 2, van de verordening heeft ingeval de situatie in de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III van de verordening genoemde criteria verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, de grondrechten van de betrokken asielzoeker in gevaar brengt.
- 20 Op 20 januari 2011 heeft Bundesamt aanvaard het asielverzoek van Puid te behandelen op grond van artikel 3, lid 2, van de verordening. Bij beslissing van 18 mei 2011 heeft het hem vervolgens als vluchteling erkend.
- 21 Het Hessische Verwaltungsgerichtshof is echter van mening dat zijn verzoek om een prejudiciële beslissing niet zonder voorwerp is geworden voor zover Puid aannemelijk kan maken dat hij een legitiem belang heeft bij het aantonen van de onrechtmatigheid van de beslissing van 14 december 2007 voor de behandeling van een vordering tot vergoeding van de schade die hij als gevolg van zijn detentie heeft geleden.
- 22 Bij brief van 21 december 2011 heeft de griffie van het Hof de verwijzende rechterlijke instantie het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), toegestuurd met het verzoek haar te laten weten of zij, gelet op dat arrest, haar verzoek om een prejudiciële beslissing wenste te handhaven.
- 23 Bij beslissing van 1 juni 2012, ingekomen bij het Hof op 8 juni 2012, heeft het Hessische Verwaltungsgerichtshof zijn eerste drie vragen ingetrokken op grond dat deze afdoende waren beantwoord in het reeds aangehaalde arrest N. S. e.a. De verwijzende rechterlijke instantie is echter van mening dat, ter verduidelijking van de draagwijdte van dit arrest ter zake van de mogelijkheid voor de asielzoeker om zich in rechte te beroepen op de verplichting voor de lidstaat waarin hij zich bevindt, om zijn asielverzoek te behandelen, de volgende vraag dient te worden gehandhaafd:
- „Verleent de verplichting van de lidstaat om zijn recht krachtens artikel 3, lid 2, eerste volzin, van de [...] verordening uit te oefenen aan de asielzoeker tegenover deze lidstaat een afdwingbaar subjectief recht op uitoefening van het evocatierecht?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 24 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of een asielzoeker zich voor een nationale rechterlijke instantie kan beroepen op de verplichting voor de lidstaat bij welke hij een asielverzoek heeft ingediend, om dit verzoek op grond van artikel 3, lid 2, van de verordening te behandelen wanneer de situatie in de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III van de verordening genoemde criteria verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, zijn grondrechten in gevaar brengt.
- 25 Meteen al dient te worden vastgesteld dat uit de beslissingen van de verwijzende rechterlijke instantie van 22 december 2010 en 1 juni 2012 blijkt dat deze vraag berust op de premisse dat in een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, de lidstaat bij welke de asielzoeker zijn verzoek heeft ingediend, verplicht is het hem bij artikel 3, lid 2, van de verordening verleende evocatierecht uit te oefenen.
- 26 Deze bepaling biedt echter geen grondslag voor een dergelijke premisse.
- 27 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat volgens artikel 3, lid 1, van de verordening een asielverzoek wordt behandeld door een enkele lidstaat, namelijk door de lidstaat die volgens de criteria van hoofdstuk III van de verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

- 28 Volgens artikel 3, lid 2, van de verordening kan elke lidstaat echter in afwijking van artikel 3, lid 1, een door een onderdaan van een derde land bij hem ingediend asielverzoek behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht.
- 29 Ofschoon het Hof in punt 107 van het reeds aangehaalde arrest N. S. e.a. eraan heeft herinnerd dat in een situatie als die welke in dat arrest aan de orde was, de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, volgens artikel 3, lid 2, van de verordening de mogelijkheid heeft dat verzoek zelf te behandelen, het niet heeft vastgesteld dat die lidstaat daartoe verplicht was.
- 30 Aan de andere kant dient erop te worden gewezen dat het Hof heeft geoordeeld dat de lidstaten een asielzoeker niet mogen overdragen aan de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III van de verordening genoemde criteria de verantwoordelijke lidstaat is, wanneer zij niet onkundig kunnen zijn van het feit dat de aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie in die zin arrest N. S. e.a., reeds aangehaald, punten 94 en 106).
- 31 Het staat aan de verwijzende rechterlijke instantie om te onderzoeken of er van dergelijke aan het systeem gerelateerde tekortkomingen sprake was op het tijdstip van de tenuitvoerlegging van de beslissing om Puid over te dragen aan Griekenland.
- 32 Met betrekking tot de vraag of de lidstaat die de asielzoeker niet kan overdragen aan de lidstaat die aanvankelijk op grond van de verordening als verantwoordelijke lidstaat was aangewezen, verplicht is het verzoek zelf te behandelen, dient eraan te worden herinnerd dat hoofdstuk III van deze verordening een aantal criteria noemt en dat deze criteria overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de verordening van toepassing zijn in de volgorde waarin zij in dit hoofdstuk worden genoemd (arrest N. S. e.a., reeds aangehaald, punt 95).
- 33 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld moet dus, onder voorbehoud van de in artikel 3, lid 2, van de verordening bedoelde mogelijkheid om het verzoek zelf te behandelen, wanneer een asielzoeker niet kan worden overgedragen aan de lidstaat die aanvankelijk aan de hand van de in hoofdstuk III van de verordening genoemde criteria als verantwoordelijke lidstaat was aangewezen, de lidstaat die de asielzoeker moest overdragen de criteria van dit hoofdstuk verder hanteren om na te gaan of een andere lidstaat volgens een van die criteria verantwoordelijk is om het asielverzoek te behandelen (arrest N. S. e.a., reeds aangehaald, punten 96 en 107).
- 34 Indien dit niet het geval is, is krachtens artikel 13 van de verordening de lidstaat waar het verzoek het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan (zie in die zin arrest N. S. e.a., reeds aangehaald, punt 97).
- 35 Van belang is echter dat de lidstaat waar de asielzoeker zich bevindt, erop toeziet dat hij een situatie waarin de grondrechten van de asielzoeker worden geschonden, niet erger maakt door de procedure om de verantwoordelijke lidstaat te bepalen, onredelijk lang te laten duren. Indien nodig, dient hij het verzoek zelf te behandelen overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de verordening (arrest N. S. e.a., reeds aangehaald, punten 98 en 108).
- 36 Gelet op het voorgaande dient op de vraag te worden geantwoord dat wanneer de lidstaten niet onkundig kunnen zijn van het feit dat de aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de lidstaat die aanvankelijk als verantwoordelijke lidstaat was aangewezen aan de hand van de in hoofdstuk III van de verordening genoemde criteria, ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de betrokken asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – en het staat aan de verwijzende rechterlijke instantie om dit na te gaan –, de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, de asielzoeker niet mag overdragen aan de lidstaat die

aanvankelijk als verantwoordelijke lidstaat was aangewezen, en, onder voorbehoud van de mogelijkheid om het verzoek zelf te behandelen, de criteria van dit hoofdstuk verder moet hanteren om na te gaan of een andere lidstaat volgens een van die criteria kan worden aangewezen als lidstaat die verantwoordelijk is om het asielverzoek te behandelen of, indien dat niet kan, volgens artikel 13 van die verordening.

- 37 In een dergelijke situatie impliceert de onmogelijkheid om een asielzoeker over te dragen aan de lidstaat die aanvankelijk als verantwoordelijke lidstaat was aangewezen, als zodanig echter niet dat de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, op grond van artikel 3, lid 2, van de verordening verplicht is dat verzoek zelf te behandelen.

Kosten

- 38 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Wanneer de lidstaten niet onkundig kunnen zijn van het feit dat de aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de lidstaat die aanvankelijk als verantwoordelijke lidstaat was aangewezen aan de hand van de criteria genoemd in hoofdstuk III van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de betrokken asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – en het staat aan de verwijzende rechterlijke instantie om dit na te gaan –, mag de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, de asielzoeker niet overdragen aan de lidstaat die aanvankelijk als verantwoordelijke lidstaat was aangewezen, en moet hij, onder voorbehoud van de mogelijkheid om het verzoek zelf te behandelen, de criteria van dit hoofdstuk verder hanteren om na te gaan of een andere lidstaat volgens een van die criteria kan worden aangewezen als lidstaat die verantwoordelijk is om het asielverzoek te behandelen of, indien dat niet kan, volgens artikel 13 van die verordening.

In een dergelijke situatie impliceert de onmogelijkheid om een asielzoeker over te dragen aan de lidstaat die aanvankelijk als verantwoordelijke lidstaat was aangewezen, als zodanig echter niet dat de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, op grond van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 verplicht is dat verzoek zelf te behandelen.

ondertekeningen