



Datum van
inontvangstneming

:

15/05/2017

Zaak C-163/17 (PPU)

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

3 april 2017

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 maart 2017

Verzoeker en appellant:

██████████

Verweerder en geïntimeerde:

Leiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BADEN-WÜRTTEMBERG

Beslissing

In het bestuursrechtelijke geding tussen

██████████

[OMISSIS] ██████████

– verzoeker –

– appellant –

[OMISSIS]

en

de Bondsrepubliek Duitsland,

vertegenwoordigd door de federale minister van Binnenlandse Zaken,

op zijn beurt vertegenwoordigd door de Leiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (hoofd van het federale agentschap voor migratie en vluchtelingen),

[OMISSIS] 90461 Nürnberg, [OMISSIS]

– verweerster –

– geïntimeerde –

betreffende een asielverzoek / Dublin (Italië)

heeft de 11. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Elfde kamer van de hoogste bestuursrechter van de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland) [OMISSIS]

op 15 maart 2017

het volgende beslist: **[Or. 2]**

De behandeling van de zaak wordt geschorst teneinde het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 267 VWEU 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 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], 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. Wordt de termijn van artikel 29, lid 1, eerste alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013 enkel verlengd doordat 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 doordat 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 van de grondrechten van de Europese Unie 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?”

De Senat verzoekt om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure.

Motivering

I.

- 1 Verzoeker is naar eigen zeggen een op 23 oktober 1992 geboren Gambiaanse staatsburger. Hij komt op tegen zijn overdracht aan Italië met het oog op de toepassing van een asielprocedure. [**Or. 3**]
- 2 Hij diende op 23 december 2014 een asielverzoek in, nadat hij Gambia op 5 oktober 2012 had verlaten en over zee Italië had bereikt. Vanuit Italië reisde hij verder naar Duitsland. Naar aanleiding van een Eurodac-treffer waaruit bleek dat hij in Italië een asielverzoek had ingediend [cf. artikel 18, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 604/2013], verzocht het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (hierna: „BAMF”) Italië op 26 januari 2015 om verzoeker terug te nemen. Een reactie van Italië op dit verzoek bleef vervolgens uit.
- 3 Bij besluit van 25 februari 2015 verklaarde het BAMF verzoekers asielverzoek niet-ontvankelijk (punt 1) en gelastte het zijn uitwijzing naar Italië (punt 2).
- 4 Verzoeker stelde op 4 maart 2015 beroep in en diende op 12 maart 2015 een verzoek om een voorlopige voorziening 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.

- 5 Het lag in de bedoeling verzoeker op 8 juni 2015 aan Italië over te dragen, maar dat mislukte omdat hij niet kon worden aangetroffen in zijn woning in het collectieve woonverblijf in Heidelberg. 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 het Regierungspräsidium op 16 juni 2015 mee dat verzoeker reeds langere tijd niet in het collectieve woonverblijf kon worden aangetroffen en dat dit door de conciërge was bevestigd. Ter terechtzitting voor de Senat verklaarde verzoeker dienaangaande – voor het eerst in de gehele gerechtelijke procedure – dat hij begin juni naar een in Freiberg am Neckar woonachtige vriend was gereisd om deze te bezoeken. Na ongeveer één tot twee weken had zijn kamergenoot in Heidelberg hem getelefoneerd dat de politie hem zocht. Hij had besloten naar Heidelberg terug te keren, maar had geen geld [**Or. 4**] 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.
- 6 Op 16 juni 2015 deed het BAMF het Italiaanse ministerie van Binnenlandse Zaken een modelformulier toekomen met de mededeling dat verzoeker ondergedoken was en derhalve toen niet kon worden overgedragen. Het BAMF was daarvan sinds 16 juni [2015] op de hoogte. Voorts heette het in het formulier dat verzoeker „overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Dublin-verordening” uiterlijk 10 augustus 2016 zou worden overgedragen.
- 7 Het lag opnieuw in de bedoeling verzoeker over te dragen, en wel op 3 februari 2016. De overdracht mislukte alweer, omdat verzoeker weigerde in het vliegtuig te stappen.
- 8 Bij vonnis van 6 juni 2016 heeft het Verwaltungsgericht Karlsruhe het beroep verworpen.
- 9 [OMISSIS] In hoger beroep houdt verzoeker vast aan zijn opvatting dat hij in juni 2015 niet was ondergedoken en dat het BAMF de termijn niet had mogen verlengen zoals dat was gebeurd. De beschikking dient ook nietig te worden verklaard omdat tot nog toe niet is beslist of er een nationaal uitwijzingsverbod bestaat, hoewel een dergelijke beslissing sinds 6 augustus 2016 is vereist. De overdracht aan Italië is volgens verzoeker tevens ontoelaatbaar omdat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen in dat land systeemfouten bevatten in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013. Ten slotte betoogt verzoeker dat het uitwijzingsbevel nietig dient te worden verklaard wegens de opleiding die hij met toestemming van de Ausländerbehörde (vreemdelingendienst) is begonnen. [**Or. 5**]

-
- 10 In de loop van de appelprocedure kon het BAMF achterhalen dat aan verzoeker 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.

II.

- 11 De Senat schorst de behandeling van de zaak teneinde het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de in het dictum geformuleerde vragen. Deze vragen betreffen de uitlegging van het Unierecht, met name van artikel 3, lid 2, tweede alinea, en artikel 29, lid 2, van verordening (EU) nr. 604/2013.
- 12 1. Het rechtskader van het onderhavige geding wordt gevormd door de volgende bepalingen van nationaal recht:
- 13 **§ 60a Aufenthaltsgesetz (verblijfswet) in de versie van 31 juli 2016 (BGBl. I, blz. 1939)**

„Tijdelijke opschorting van de uitwijzing (gedoogbeschikking)

[...]

(2) De uitwijzing van een vreemdeling wordt opgeschort zolang deze verwijdering om feitelijke of juridische redenen onmogelijk is en geen verblijfsvergunning is afgegeven. De uitwijzing van een vreemdeling wordt ook opgeschort wanneer het openbaar ministerie of de strafrechter zijn tijdelijke aanwezigheid op het Duitse grondgebied passend acht met het oog op een strafprocedure wegens een ernstig misdrijf, op grond dat zonder zijn verklaringen het onderzoek van de feiten zou worden bemoeilijkt. Aan een vreemdeling kan een gedoogbeschikking worden afgegeven wanneer zwaarwegende humanitaire of persoonlijke redenen dan wel aanzienlijke openbare belangen de tijdelijke voortzetting van zijn verblijf op het Duitse grondgebied vereisen. Aan een vreemdeling moet een gedoogbeschikking om zwaarwegende persoonlijke redenen in de zin van de derde volzin worden afgegeven wanneer hij een erkende beroepsopleiding begint of begonnen is, de voorwaarden van lid 6 niet zijn vervuld en er geen concrete maatregelen tot beëindiging van het verblijf ophanden zijn. In de gevallen als bedoeld in de vierde volzin wordt de gedoogbeschikking afgegeven voor de in de opleidingsovereenkomst bepaalde duur van de beroepsopleiding [...].”

- 14 **§ 29 Asylgesetz (asielwet) in de versie van 31 juli 2016 (BGBl. I, blz. 1939)**

„Niet-ontvankelijke asielverzoeken

[(1)] Een asielverzoek is niet-ontvankelijk indien

[1.] een andere staat

[a)] krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 180 van 29 juni 2013, blz. 31), of

[b)] op grond van andere Unierechtelijke bepalingen dan wel bepalingen van een volkenrechtelijk verdrag

voor de toepassing van de asielprocedure verantwoordelijk is [...].”

15 § 31 Asylgesetz

„Beslissing van het BAMF over asielverzoeken

[...]

(3) In de in lid 2 bedoelde gevallen en in beslissingen over niet-ontvankelijke asielverzoeken dient te worden vastgesteld of aan de voorwaarden van § 60, leden 5 of 7, van het Aufenthaltsgesetz is voldaan. Deze vaststelling kan achterwege blijven indien de vreemdeling wordt erkend als vluchteling of hem internationale bescherming in de zin van § 1, lid 1, punt 2, wordt toegekend.

[...].”

16 § 34a Asylgesetz

„Uitwijzingsbevel

[(1)] Indien de vreemdeling moet worden uitgewezen naar een veilig derde land (§ 26a) of naar een voor de toepassing van de asielprocedure verantwoordelijke staat (§ 29, lid 1, punt 1), gelast het BAMF de uitwijzing naar de betrokken staat zodra vaststaat dat die uitwijzing kan worden uitgevoerd. Dit geldt ook wanneer de vreemdeling een asielverzoek heeft ingediend in een andere staat die op grond van Unierechtelijke bepalingen dan wel bepalingen van een volkenrechtelijk verdrag verantwoordelijk is voor de toepassing van de asielprocedure, of wanneer hij dat asielverzoek heeft ingetrokken voordat het BAMF beslist heeft. Voor de uitvaardiging van een uitwijzingsbevel is niet vereist dat voorafgaandelijk met uitwijzing is bedreigd en een termijn is gesteld. Indien geen uitwijzingsbevel als bedoeld in de eerste of tweede volzin kan worden uitgevaardigd, dreigt het BAMF met de uitwijzing naar de betrokken staat.

[(2)] Tegen het uitwijzingsbevel gerichte verzoeken als bedoeld in § 80, lid 5, van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek bestuursprocesrecht) moeten binnen de

■

week na de kennisgeving van dat bevel worden ingediend. Indien het verzoek tijdig wordt ingediend, mag de uitwijzing niet plaatsvinden voordat de rechter een beslissing heeft gegeven [...].”

- 17 Voor de beslissing in het onderhavige geding is volgens de Senat de uitlegging van de voornoemde Unierechtelijke bepalingen beslissend. Om te beginnen staat de door verzoeker begonnen opleiding namelijk niet in de weg aan diens overdracht. Met name kon verzoeker er geen beschermenswaardig [**Or. 7**] vertrouwen in stellen dat hij ook in de toekomst na een ongunstige uitkomst van het onderhavige geding zijn verblijf in de Bondsrepubliek Duitsland zou mogen voortzetten. Aan verzoeker zal geen gedoogbeschikking als bedoeld in § [60a], lid 2, vierde volzin, van het Aufenthaltsgesetz hoeven te worden afgegeven, aangezien met de uitvaardiging van het uitwijzingsbevel reeds maatregelen tot beëindiging van het verblijf zijn ingeleid. Ook de afgifte van een gedoogbeschikking als bedoeld in § 60a, lid 2, derde volzin, van het Aufenthaltsgesetz is uitgesloten. Inzonderheid kan – gelet op het niet-beschermenswaardige vertrouwen in de voortzetting van de opleiding en anders dan verzoeker stelt – geen sprake zijn van een beperking van de beoordelingsruimte. Volgens de bronnen waarover de Senat beschikt, inzonderheid het rapport van aida van februari 2017 met als titel „Country Report: Italy” (landenrapport: Italië), vertonen de asielprocedure en de opvangvoorzieningen aldaar weliswaar aanzienlijke gebreken, maar bevatten zij geen systeemfouten waardoor met name de alleenstaande verzoeker, die geen gezondheidsproblemen heeft, zou worden blootgesteld aan het aanmerkelijke risico op een slechte behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wanneer hij zou worden overgedragen aan Italië met het oog op de toepassing van een (vermoedelijk nieuwe) asielprocedure. Anders dan verzoeker betoogt, dienen de bestreden besluiten ook niet nietig te worden verklaard, zelfs indien het BAMF nog niet heeft beslist of er nationale uitwijzingsverboden van toepassing zijn. De reden daarvoor is dat § 31, lid 3, eerste volzin, van het Asylgesetz – in de in casu relevante versie ervan – nog niet van kracht was toen het BAMF zijn beslissing nam, maar pas op 6 augustus 2016 in werking is getreden. Gelet op vergelijkbare gevallen die zich in het verleden hebben voorgedaan, gaat de Senat er in navolging van de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) van uit dat de appelprocedure zich mede uitstrekt tot dit nieuwe punt van geschil [OMISSIS].
- 18 Volgens de Senat brengt ook de afgifte in Italië van een één jaar geldige verblijfsvergunning om humanitaire redenen niet met zich mee dat verordening (EU) nr. 604/2013 niet van toepassing is. Met de [**Or. 8**] afgifte van deze vergunning is aan verzoeker geen internationale bescherming in de zin van richtlijn 2011/95/EU toegekend.
- 19 Eerste prejudiciële vraag

20 Om te beginnen is in casu van groot belang of verzoeker op 16 juni 2015 – dat wil zeggen op de dag waarop het BAMF het Italiaanse ministerie van Binnenlandse Zaken een kennisgeving deed toekomen – „ondergedoken” was in de zin van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 604/2013. Doordat later – te weten bij beslissing van 18 februari 2016, die pas na het verstrijken van de termijn van zes maanden werd gewezen – aan verzoekers beroep opschortende werking werd verleend, had de verstreken termijn namelijk niet meer kunnen worden verlengd of onderbroken. Wat de kwestie in het onderhavige geval buitengewoon heikel maakt, is dat verzoeker zich volgens de vaststaande feiten uitgerekend op de dag waarop de mededeling aan de Italiaanse autoriteiten werd verzonden, opnieuw heeft aangemeld bij de stad Heidelberg, maar dat het BAMF daarvan niet meer op de hoogte is geraakt. Het is niet mogelijk vast te stellen of de mededeling van het BAMF aan het Italiaanse ministerie van Binnenlandse Zaken reeds was uitgegaan op het precieze tijdstip waarop verzoeker zich bij de stad Heidelberg meldde. Gaat men uit van de wettelijke definitie van het risico op onderduiken in artikel 2, onder n), van verordening (EU) nr. 604/2013, op grond waarvan [in de Duitse versie van deze bepaling] moet worden vastgesteld dat de betrokkene zich aan de overdrachtsprocedure onttrekt („entziehen”) door onder te duiken, dan ligt het ook volgens het gewone spraakgebruik voor de hand aan te nemen dat het begrip „onttrekken” een element van voorbedachtheid en opzet of bewustheid impliceert, met andere woorden gedrag dat bewust heeft plaatsgevonden met het oog op de verwachte overdracht. Alsdan zou de betrokkene niet reeds moeten worden geacht te zijn ondergedoken wanneer hij of zij niet wordt aangetroffen en bij die gelegenheid niet kan worden vastgesteld waar hij of zij thans verblijft. De Engelse versie spreekt in artikel 2, onder n), en in artikel 29, lid 2, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 604/2013 evenwel (alleen) van „risk of absconding” respectievelijk van „if the person concerned absconds”; in het Frans is er dan weer sprake van „risque de fuite” en van „si la personne concernée prend la fuite”. [Or. 9] In elk geval de Duitse en de Franse versie geven geen aanleiding tot een ruime uitlegging. Enkel omwille van de volledigheid wijst de Senat erop dat uit de voor het publiek toegankelijke documenten van het wetgevingsproces niets kan worden opgemaakt dat bijdraagt tot een beter begrip. Artikel 29, lid 2, van verordening (EU) nr. 604/2013 komt letterlijk overeen met artikel 20, lid 2, van verordening (EG) nr. 343/2003. In het voorstel van de Commissie [COM(2001) 477 definitief – PB 2001, C 304 E, blz. 192] kwam de in casu in het geding zijnde tweede volzin nog helemaal niet voor. Voor zover kan worden nagegaan, werd hij pas ingevoegd naar aanleiding van de slotbesprekingen in de Raad. Volgens de Senat bestaan er evenwel geen aanwijzingen dat met artikel 29, lid 2, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 604/2013 wordt beoogd laakbaar gedrag van de betrokken vreemdeling te bestraffen. De Senat 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 zou moeten worden aangetoond dat de betrokkene, juist met het oogmerk een overdracht onmogelijk of moeilijker te maken, zich van zijn woonplaats heeft verwijderd of zich verscholen heeft. Daarom valt er veel voor te zeggen het voldoende te achten dat de bevoegde autoriteit de verblijfplaats van de betrokkene niet kende ten tijde van de poging tot overdracht en nog steeds niet kende toen zij de bevoegde autoriteit van de verantwoordelijke lidstaat inlichtte, terwijl zij niet over betrouwbare aanwijzingen beschikte hoe de actuele verblijfplaats van de betrokkene in redelijkheid zou kunnen worden achterhaald. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de bevoegde autoriteiten in casu het BAMF – voor de asielprocedure – en het Regierungspräsidium Karlsruhe – voor de uitvoering van de overdracht – waren. Gaat men uit van deze ruimere uitlegging van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 604/2013, dan zou verzoeker – met name gelet op de door hem ter terechtzitting verstrekte gegevens – ook nog [Or. 10] op 16 juni 2015 ondergedoken zijn geweest, temeer daar uit die gegevens nog niet eens kan worden afgeleid of – en zo ja wanneer – hij naar Heidelberg wilde terugkeren.

- 21 Naar analogie van het arrest van het Hof van 7 juni 2016 (C-63/15) gaat de Senat ervan uit dat bij artikel 29, lid 2, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 604/2013 ook rechtstreeks rechten van de betrokken vreemdeling in het geding zijn.
- 22 Tweede prejudiciële vraag
- 23 Wat de vraag betreft op welke wijze de termijn voor de overdracht wordt verlengd wanneer de betrokkene onderduikt (of ziek is), maken de bewoordingen van artikel 29, lid 2, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 604/2013 op het eerste gezicht aannemelijk dat de lidstaten daarover overeenstemming dienen te bereiken. Het heet in deze bepaling namelijk juist niet dat „de termijn wordt verlengd”. Bij nadere beschouwing maken de bewoordingen van die bepaling het evenwel ook mogelijk haar aldus uit te leggen dat de overdragende lidstaat de termijn eenzijdig kan verlengen door de lidstaat van ontvangst vóór het verstrijken van de normale termijn in te lichten en een concrete termijn te vermelden waarbinnen de overdracht zal worden uitgevoerd. Alsdan mag de nieuwe termijn in geen geval langer zijn dan 18 maanden, zoals in casu het geval is. De juridische benadering die uitgaat van een verlenging in onderlinge overeenstemming zou volgens de Senat in de praktijk niet werken en als voorspelbaar gevolg hebben dat de bepaling in veel gevallen een dode letter zou blijven. Deze opvatting ligt kennelijk ook ten grondslag aan het nog steeds geldige artikel 9, lid 2, van verordening (EG) nr. 1560/2003, waarin de door het BAMF in casu toegepaste procedure is vastgelegd. De Senat is zich ervan bewust dat bij deze verordening uiteraard geen materiële wijzigingen kunnen worden aangebracht in door de Raad vastgestelde verordeningen. Aangezien de bewoordingen van de in casu uit te leggen bepaling een uitlegging ervan overeenkomstig artikel 9, lid 2, van verordening (EG) nr. 1560/2003 evenwel niet volledig uitsluiten, maakt met name

het beginsel van de doeltreffendheid van het Unierecht aannemelijk dat eerstgenoemde bepaling aldus moet worden uitgelegd. [**Or. 11**]

24 Derde prejudiciële vraag

25 De niet-betwiste vaststelling dat verzoeker in Italië (nog) niet is erkend als persoon die recht heeft op internationale bescherming, impliceert volgens de Senat als zodanig niet dat de derde prejudiciële vraag irrelevant is. De Senat is namelijk van oordeel dat het gemeenschappelijke Europese asielstelsel niet alleen voorziet in een doelmatige regeling van de fase van de opvang van vluchtelingen en de procedure tot toekenning van internationale bescherming waardoor een doeltreffende vluchtelingenbescherming kan worden gewaarborgd die in overeenstemming is met de menselijke waardigheid (zie bijvoorbeeld de overwegingen 2, 8, 9, 10 en 11 van richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 en de overwegingen 2, 11, 15 en 25 van richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013). Integendeel, dit stelsel moet eveneens oog hebben voor degenen aan wie de verantwoordelijke lidstaat na het doorlopen van de procedure internationale bescherming heeft verleend (zie de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95/EU van 13 december 2011). Een doeltreffend en menswaardig gemeenschappelijk Europees asielstelsel staat of valt tevens met de in het vooruitzicht gestelde en vervolgens toegepaste beschermingsnormen voor erkende personen. Aan de bestaande rechtspraak van het Hof (zie onder meer arresten van 21 december 2011, C-411/10; 14 november 2013, C-14/11, en 10 december 2013, C-394/12) kunnen onvoldoende aanwijzingen worden ontleend dat in dit verband met name het Unierecht niet zou kunnen nopen tot een alomvattende beoordeling, met andere woorden dat in het kader van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel geen aandacht zou hoeven te worden besteed aan de situatie waarin personen die recht hebben op internationale bescherming, zich na hun overname met het oog op de toepassing van de desbetreffende procedure zullen bevinden wanneer personen die bescherming zoeken – overeenkomstig het mechanisme van het Dublin-systeem – niet vrijelijk het land van toevlucht mogen kiezen en in beginsel enkel in de verantwoordelijke lidstaat toegang hebben tot een procedure. De noodzakelijke en onvermijdelijke keerzijde van dat mechanisme is namelijk dat de betrokkenen alsdan een menswaardig leven kunnen leiden in de [**Or. 12**] lidstaat die hun internationale bescherming heeft toegekend. Tot dit ruimere perspectief noodzaakt de systemische logica van dat mechanisme. Bijgevolg mag de beoordeling of in een lidstaat sprake is van zogenaamde systeemfouten [zie artikel 3, lid 2, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 604/2013], zich niet beperken tot de beantwoording van de vraag of de opvangvoorzieningen tijdens de procedure, en de procedure zelf, geen dergelijke gebreken vertonen, maar moet in die beoordeling ook de situatie na de procedure worden betrokken. Dit heeft evenwel noodzakelijkerwijs tot gevolg dat systemische gebreken 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 op zich verantwoordelijke lidstaat, wanneer zij dientengevolge het reële risico zouden lopen een slechte behandeling in de zin

■


van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie te ondergaan. Met andere woorden, de beste opvangvoorzieningen tijdens de erkenningsprocedure zouden ontoereikend zijn als de betrokkenen na erkenning misère staat te wachten, en vice versa. Afgezien daarvan vloeit hoe dan ook uit artikel 3 EVRM de verplichting voort om vóór een overdracht buiten het kader van het Dublin-mechanisme (ongeacht de rechtsgrondslag voor deze overdracht) een onderzoek te verrichten indien daartoe aanleiding bestaat. De Senat is zich evenwel ervan bewust dat de kwalificatierichtlijn met betrekking tot de levensomstandigheden van personen die recht hebben op bescherming, in de regel enkel gelijke behandeling met eigen onderdanen van de betrokken lidstaat in het vooruitzicht stelt [OMISSIS], en dat in het Unierecht in het kader van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel geen specifieke (minimum)normen worden vastgesteld (zie evenwel ook artikel 32 van de kwalificatierichtlijn, dat enkel gelijke behandeling met andere onderdanen van derde landen vereist). 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 [Or. 13] te doen gelden. Derhalve moeten zij eerst in dezelfde feitelijke positie komen als die vanwaaruit de inheemse 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 duurzaam. Artikel 34 van de kwalificatierichtlijn verlangt dan ook terecht van de lidstaten dat zij – onvoorwaardelijk en onbeperkt – de daadwerkelijke toegang tot integratieprogramma's garanderen, die een specifiek compensatoire functie vervullen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens neemt in zijn rechtspraak in het kader van artikel 3 EVRM (beslissing van 21 januari 2011, nr. 30696/09, M. S. S.) uitdrukkelijk in aanmerking dat de in casu te onderzoeken en te beoordelen kring van personen bijzonder kwetsbaar en/of hulpbehoevend is, en formuleert de met het oog op artikel 3 EVRM na te leven (hogere) normen – in afwijking van de eigen rechtspraak die zij heeft ontwikkeld voor de beoordeling van de humanitaire omstandigheden die in het algemeen heersen in staten waarnaar uitwijzingen plaatsvinden (zie thans evenwel ook EHRM, arrest van 13 december 2016, 41738/16, Paposhvili) – in het bijzonder ook vanuit dit oogpunt en rekening houdend met de beloften die het gemeenschappelijke Europese asielstelsel inhoudt. 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

brenge. Deze norm is in het kader van het Unierecht een minimum op het gebied van de mensenrechten en de rechten van vluchtelingen. Zij vormt uiteindelijk de rechtvaardiging en de bestaansreden voor het gemeenschappelijke Europese asielstelsel, met name voor het Dublin-systeem dat in beslissende mate aan dat stelsel heeft vormgegeven en dat vluchtelingen in beginsel verbiedt effectieve vluchtelingenbescherming te zoeken en te vinden in een andere lidstaat. Dit minimum op het gebied van de mensenrechten en de rechten van vluchtelingen is in zekere zin de keerzijde van het Dublin-systeem. **[Or. 14]**

- 26 De door de Senat aan de orde gestelde problematiek is in de onderhavige procedure ook beslissend. De Senat beschikt namelijk onder meer over het uitvoerige onderzoeksrapport van de Schweizerische Flüchtlingshilfe (Zwitserse organisatie voor vluchtelingenwerk) van augustus 2016 met als titel „Aufnahmebedingungen in Italien” (opvangvoorzieningen in Italië) (zie aldaar blz. 33 e.v.), waaruit blijkt dat er concrete aanwijzingen bestaan dat personen die recht hebben op internationale bescherming, daadwerkelijk het risico zouden kunnen lopen volledig aan de rand van de maatschappij te leven, met dakloosheid en verpaupering tot gevolg. Voor zover de derde prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord, is dit rapport een reden om deze aanwijzingen nader te onderzoeken en de kwestie finaal op te helderen. De Schweizerische Flüchtlingshilfe 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 – vanuit het omgekeerde perspectief – dat behoeftigheid onder de Italiaanse bevolking enkel wegens deze steun geen algemeen verschijnsel is. Dergelijke structuren zijn evenwel volledig afwezig bij personen die recht hebben op bescherming. Dat compensatoire integratieprogramma’s in Italië op dit ogenblik in ruime mate afwezig zijn en met name de toegang tot de onontbeerlijke taalcurssussen min of meer van toeval afhangt, wordt door de Schweizerische Flüchtlingshilfe (blz. 53 e.v.) op indrukwekkende wijze beschreven. Het ligt weliswaar in de bedoeling een integratieplan vast te stellen, maar het bestaat nog niet, laat staan dat het wordt uitgevoerd. Thans wordt verder daarover gesproken, maar daar blijft het bij **[OMISSIS]**. In het beste geval organiseren niet-gouvernementele organisaties op eigen houtje een paar projecten. In een dergelijkegangssituatie zou het bij gebreke van een uitgebouwd veelzijdig socialezekerheidsstelsel onrealistisch zijn om personen die recht hebben op bescherming, door te verwijzen naar een gerechtelijke procedure. De focus op de gelijke behandeling met eigen onderdanen kan immers onmogelijk soelaas bieden, alleen al omdat rechten gedeeltelijk ontbreken. Afgezien daarvan kan er mogelijkernstige twijfel rijzen over de effectiviteit. Uit het rapport **[Or. 15]** van de Schweizerische Flüchtlingshilfe kan niet worden opgemaakt dat de grote structurele tekortkomingen van het door de overheid opgezette sociale stelsel in de meest ruime zin – met het oog op de tijdens de voorbije jaren sterk gestegen vluchtelingenaantallen in Italië – effectief door niet-gouvernementele organisaties en kerken kunnen worden gecompenseerd. Was dit het geval, dan zouden de door deze organisatie beschreven omstandigheden zich niet hebben kunnen voordoen.



Hoe dan ook zou deze kwestie in voorkomend geval nader moeten worden onderzocht [OMISSIS].

- 27 Met name voor dit eventueel nog te verrichten onderzoek is het overigens voor de Senat van groot belang dat wordt gepreciseerd welke Unierechtelijke en mensenrechtelijke normen bij de beoordeling van de omstandigheden in de betrokken lidstaat gelden en toepassing moeten vinden.
- 28 De Senat acht het noodzakelijk dat het verzoek wordt behandeld volgens de prejudiciële spoedprocedure (artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof juncto artikel 23a van het Statuut van het Hof), aangezien de derde prejudiciële vraag een verregaande draagwijdte heeft. Deze vraag is namelijk relevant voor alle overdrachtsprocedures betreffende Italië in het volledige Dublin-systeem, en is derhalve van belang voor een niet te overzien aantal procedures. De onzekerheid over de beantwoording ervan houdt het gevaar in dat afbreuk wordt gedaan aan de werking van het bij verordening (EU) nr. 604/2013 ingevoerde systeem en aan het gemeenschappelijke Europese asielstelsel (zie beschikking Hof van 15 februari 2017,  C-670/16, EU:C:2017:120).

[OMISSIS]