



Datum van inontvangstneming : 28/09/2018

Zaak C-406/18**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

20 juni 2018

Verwijzende rechter:

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 juni 2018

Verzoekende partij:

PG

Verwerende partij:

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (dienst immigratie en asiel, Hongarije)

BESLISSING:

De verwijzende rechter verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing in de bestuursrechtelijke procedure tussen verzoeker, PG, en verweerder, de Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (dienst immigratie en asiel, Hongarije).

[omissis] [aspecten van nationaal procesrecht]

Het Hof wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1) Kunnen artikel 47 van het Handvest van de grondrechten [van de Europese Unie] en artikel 31 van richtlijn 2013/3[2]/EU van het Europees Parlement en de Raad (bekend als de „procedurerichtlijn”), in het licht van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat een doeltreffende voorziening in rechte kan waarborgen niettegenstaande dat de rechters van die lidstaat besluiten die in een asielprocedure zijn genomen, niet kunnen wijzigen, maar deze alleen nietig kunnen verklaren en een nieuwe procedure kunnen gelasten[?]

- 2) Kunnen artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en artikel 31 van de procedurerichtlijn, eveneens in het licht van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, aldus worden uitgelegd dat de wettelijke regeling van een lidstaat verenigbaar is met die bepalingen voor zover zij voorziet in één enkele dwingende termijn van in totaal 60 dagen voor gerechtelijke asielprocedures, ongeacht individuele omstandigheden en zonder rekening te houden met de specifieke kenmerken van de zaak of met eventuele problemen inzake bewijs [?]

[omissis] [aspecten van nationaal procesrecht]

MOTIVERING

Verzoeker, die Iraaks staatsburger is en tot de Koerdische bevolkingsgroep behoort, diende op 22 augustus 2017 een verzoek in tot toekenning van de vluchtelingenstatus op grond dat zijn leven in zijn land in gevaar was, zodat hij zich genooddaakt had gezien het te ontvluchten. Verzoeker was zonder identiteitspapieren aangekomen in de Hongaarse transitzone.

Aan het einde van de procedure weigerde de bevoegde asielinstantie bij besluit [omissis] de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming aan verzoeker te verlenen en verklaarde zij dat het beginsel van non-refoulement niet op zijn geval van toepassing was.

De bevoegde asielinstantie gelastte de terugkeer van verzoeker van het grondgebied van de Europese Unie naar dat van de regionale regering van Iraaks Koerdistan (KRG) en beval uitvoering van het besluit door middel van verwijdering. Bovendien legde zij verzoeker een inreis- en verblijfsverbod van twee jaar op.

Verzoeker stelde tegen dat besluit beroep in bij de bestuursrechter.

De rechter dient bij zijn uitspraak in het kader van dat beroep § 68 van de 2007. évi LXXX. törvény (a menedékjogról) (wet LXXX van 2007 inzake het recht op asiel; hierna „wet inzake het recht op asiel”) na te leven.

In § 68, lid 2, van de wet inzake het recht op asiel is bepaald dat de rechter binnen 60 dagen na ontvangst van het verzoekschrift uitspraak moet doen.

Krachtens § 68, lid 5, van de wet inzake het recht op asiel kan de rechter de besluiten van de bevoegde asielinstantie niet wijzigen.

Motivering van de eerste prejudiciële vraag

Sinds 15 september 2015 is het de rechters op grond van de wet inzake het recht op asiel verboden in het kader van asielzaken genomen administratieve besluiten te wijzigen.

§ Q, lid 2, van de Magyarország Alaptörvénye (Hongaarse grondwet) bepaalt dat Hongarije met het oog op de naleving van zijn internationaalrechtelijke verplichtingen de verenigbaarheid van het Hongaarse nationale recht met het internationale recht waarborgt.

Op grond van § Q, lid 3, tweede volzin, van de Hongaarse grondwet maken internationale verdragen integraal deel uit van de Hongaarse rechtsorde zodra zij bij rechtsregel worden bekrachtigd.

Volgens artikel 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), dat [in Hongarije] bij wet XXXI van 1993 is bekrachtigd, heeft eenieder wiens in dit verdrag vermelde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

Artikel 6 EVRM bepaalt dat eenieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

Met de bekrachtiging van de internationale verdragen worden de daarin vervatte verplichtingen opgenomen in de Hongaarse rechtsorde. Internationale verdragen die zijn opgenomen in de Hongaarse rechtsorde hebben voorrang op het zuiver nationale Hongaarse recht. Dat wordt bevestigd door de verplichting die rust op de Alkotmánybíróság (grondwettelijk hof, Hongarije) om regels van nationaal recht met dezelfde rang als internationale verdragen nietig te verklaren wanneer die met deze verdragen in strijd zijn.

Artikel 6 VEU bepaalt dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) dezelfde juridische waarde heeft als de Verdragen en dat de bepalingen van het Handvest derhalve juridisch bindend zijn voor de instellingen, organen en instanties van de Unie en voor alle lidstaten, behalve het Verenigd Koninkrijk en Polen, wanneer zij regels van de Unie uitvoeren.

Artikel 47 van het Handvest ziet op het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Het bepaalt dat eenieder recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht.

Zowel de toekenning als de weigering van de vluchtelingenstatus of van subsidiaire bescherming brengt de toepassing van rechtsregels van de Unie mee, wat impliceert dat het Handvest moet worden nageleefd. Het besluit van verweerder kan niet bij het bestuur zelf worden aangevochten, maar alleen bij de bestuursrechter.

Asielzoekers bevinden zich in een bijzondere situatie, aangezien zij ernstige schendingen van hun grondrechten hebben ondergaan of zijn blootgesteld aan het

risico van die schendingen. Het is voor hen buitengewoon belangrijk dat binnen een redelijke termijn over hun verzoeken wordt beslist zodat hun onzekere situatie vóór de definitieve beslissing zo min mogelijk wordt verlengd.

Dat is in het bijzonder relevant wanneer asielzoekers vóór of tijdens hun vlucht zware trauma's hebben opgelopen. De Grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in haar arrest van [2]1 januari 2011 in de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland (nr. 30696/09) gewezen op de bijzonder kwetsbare positie van asielzoekers en de strengere vereisten die dientengevolge in acht moeten worden genomen.

Bij de beoordeling van de procedure die middels het asielverzoek is aangevat, moet ervan worden uitgegaan dat de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming impliceren dat de betrokkene tot een kwetsbare groep behoort die een bijzondere bescherming behoeft en die zich in een kennelijk ongunstige situatie bevindt.

Krachtens de bepaling die de voorwaarden van de asielprocedure in de lidstaten regelt, namelijk artikel 31 van richtlijn 2013/3[2]/EU van het Europees Parlement en de Raad (bekend als de „procedurerichtlijn”), zorgen de lidstaten ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling. In de huidige Hongaarse regeling wordt evenwel voorbijgegaan aan deze criteria. Door de rechters de bevoegdheid te ontnemen om besluiten te wijzigen, nemen de kans op en het risico van een ongerechtvaardigde verlenging van de asielprocedure aanzienlijk toe. Ook al verklaart een rechter een onrechtmatig administratief besluit in een asioldossier nietig en gelast hij de verwerende autoriteit een nieuwe procedure aan te vatten, dan nog moet immers worden bedacht dat als die autoriteit aan het einde van deze laatste procedure opnieuw een onrechtmatig besluit neemt, de totale duur van de procedure op onredelijke wijze kan worden verlengd – er uiteraard van uitgaand dat de asielzoeker ook dit nieuwe onrechtmatige besluit aanvecht, wat hij logischerwijs ook zal doen. De huidige Hongaarse regeling maakt het mogelijk dat dit proces ad infinitum wordt verlengd en herhaald. Inzake asielverzoeken kan de eerbiediging van het recht op een definitieve beslissing binnen een redelijke termijn alleen dan voldoende en doeltreffend worden gewaarborgd wanneer de rechter over de bevoegdheid beschikt administratieve besluiten te wijzigen. Een procedure die als gevolg van [herhaalde] nietigverklaringen voor onbepaalde tijd wordt verlengd of kan worden verlengd, doet voor de asielzoeker een nadelige en zeer onzekere situatie ontstaan, waarin een vluchteling, die dikwijls ernstige trauma's heeft opgelopen, niet mag worden gebracht.

De door de rechter uitgesproken beslissing tot nietigverklaring is voor de verwerende autoriteit namelijk slechts bindend op het gebied van de rechtsbeginselen en de rechter kan de verwerende autoriteit niet daadwerkelijk verplichten de uitspraak precies en in overeenstemming met alle punten ervan en met het recht ten uitvoer te leggen.

Het feit dat de verwerende autoriteit voor de tweede maal, of de derde maal, enz. een onrechtmatig besluit neemt, heeft als enig gevolg dat een nieuwe gerechtelijke procedure wordt ingeleid, wat ipso facto de totale duur van de procedure verlengt.

Volgens een logische en teleologische uitlegging van de hierboven vermelde rechten die in het EVRM en het Handvest zijn neergelegd, kan in zaken met betrekking tot asielverzoeken alleen rekening worden gehouden met de totale duur van de administratieve procedure en de procedure in rechte samen, vooral omdat de duur van de administratieve procedure en de herhaling van deze procedure als gevolg van het feit dat zij nietig is verklaard, de totale duur van de gehele procedure aanzienlijk beïnvloeden. Het feit dat de zaak van de asielzoeker slechts na herhaalde administratieve procedures en derhalve na verscheidene beroepen in rechte wordt beëindigd, schaadt zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte ernstig of kan dit recht in elk geval ernstig schaden. De voorziening in rechte kan niet worden geacht doeltreffend te zijn in zaken waarin het voor een effectief en definitief resultaat noodzakelijk is meermaals een beroep in te stellen.

Motivering van de tweede prejudiciële vraag

De Hongaarse regeling voorziet in een totale duur van 60 dagen voor de gerechtelijke fase van de asielprocedure. Deze termijn kan echter vaak niet of slechts met grote moeite worden nageleefd, vooral wanneer voor de opheldering van de feiten in een bepaalde zaak meerdere terechtzittingen nodig zijn of wanneer meer bewijsmateriaal is vereist. In veel gevallen volstaat de termijn van 60 dagen niet om een procedure afdoend, doeltreffend en rechtsgeldig te behandelen.

Dat kan er derhalve toe leiden dat de rechter een onrechtmatigheid begaat wanneer hij de termijn van 60 dagen naleeft, maar er binnen die termijn in een bepaalde zaak niet in slaagt de feiten adequaat en volledig op te helderen, in de mate die nodig is om een uitspraak te kunnen doen, en aldus de asielzoeker ernstige schade berokkent.

De betrokken regeling houdt totaal geen rekening met de bijzondere omstandigheden van een bepaalde zaak, en evenmin met het feit dat in asielprocedures zeer verschillende en ingewikkelde feiten aan het licht kunnen komen, die dikwijls zeer moeilijk te bewijzen of aannemelijk te maken zijn. Vaak moet de rechter veel tijd besteden aan het verzamelen van de informatie die nodig is om een beslissing te kunnen nemen in de zaak. Het kan dikwijls noodzakelijk zijn dat de asielzoeker persoonlijk verschijnt en dat er een tolk aanwezig is, wat in bepaalde gevallen ook veel tijd kan vergen, vooral voor talen die in Hongarije weinig worden gesproken. Het feit dat de asielzoeker niet verblijft op de zittingsplaats van de rechter en laatstgenoemde de persoonlijke verschijning van de asielzoeker noodzakelijk acht, kan de behandeling van de procedure binnen de termijn van 60 dagen nog moeilijker maken.

Om verzoeker in het kader van zijn zaak een doeltreffende, werkelijke en adequate voorziening in rechte te kunnen waarborgen, dient onderhavige rechter het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

Op het geding toepasselijke rechtsregels:

- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden: artikelen 6 en 13
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikel 47
- Richtlijn 2013/3[2]/EU van het Europees Parlement en de Raad: artikel 31
- Magyarország Alaptörvénye (Hongaarse grondwet): § Q
- 2007. évi LXXX. törvény (a menedékjogról) (wet LXXX van 2007 inzake het recht op asiel): § 68

[omissis] [aspecten van nationaal procesrecht]

Het VWEU sluit de mogelijkheid uit hoger beroep in te stellen tegen de onderhavige beslissing, want het bepaalt dat rechters van de lidstaten, ongeacht de instantie waarin zij kennisnemen van de zaak, het Hof onvoorwaardelijk moeten kunnen verzoeken om een prejudiciële beslissing in de door het VWEU bepaalde gevallen.

Het Hof heeft dat beginsel bevestigd in zijn arrest in de zaak *Cartesio* (C-210/06), waarin het heeft verklaard dat dit recht waarover de rechters van de lidstaten beschikken, niet kan worden beperkt door middel van een eventueel nationaal rechtsmiddel.

Boedapest, 4 juni 2018

[omissis] [handtekeningen]