



Datum van
inontvangstneming

:

31/10/2017

Zaak C-556/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

22 september 2017

Verwijzende rechter:

Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter te Pécs, Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 september 2017

Verzoekende partij:

[REDACTED]

Verwerende partij:

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (dienst immigratie en asiel)

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep tegen een administratieve beslissing waarbij internationale bescherming wordt geweigerd

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft tot doel na te gaan of de Hongaarse wetgeving verenigbaar is met het recht van de Unie, voor zover de betrokken nationale regeling erin voorziet dat de rechterlijke instanties in asielzaken beslissingen van de administratieve autoriteit niet kunnen wijzigen, maar slechts bevoegd zijn om deze te vernietigen.¹

¹ NvdV: Deze bevoegdheid, die het gerecht alleen toestaat de bestreden beslissing te vernietigen, wordt in het Hongaars aangeduid als „kasszációs jogkör” (letterlijk: „annuleringsrechtspraak”)

Rechtsgrondslag: artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vraag

Dient artikel 46, lid 3, 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, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat de Hongaarse rechterlijke instanties administratieve beslissingen van de op het gebied van asiel bevoegde autoriteiten waarbij internationale bescherming wordt geweigerd, kunnen wijzigen en aldus internationale bescherming kunnen verlenen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
- 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 (herschikking) (PB L 180, blz. 60): artikel 46, lid 1, onder a), en lid 3.
- Rechtspraak van het Hof van Justitie, met name de arresten van 6 juli 2017, *Glencore Grain Hungary* (C-254/16, EU: C: 2017:522), punt 35, en 5 juli 2016, [REDACTED] (C-614/14, EU: C: 2016:514, punt 34).

Aangevoerde bepalingen van Hongaars recht

- Magyarország Alaptörvénye (Hongaarse Grondwet): artikel XIV, leden 2 en 3.
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Wet LXXX van 2007, betreffende het asielrecht; hierna: „asielwet”): artikel 6, lid 1, artikel 12, artikel 45, lid 1, artikel 46, lid 1, onder a), artikel 58, lid 2, artikel 60, artikel 61, en artikel 68, leden 5 en 6.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Wet CXL van 2004 houdende algemene voorschriften inzake de bestuursrechtelijke procedures en administratieve diensten; hierna „wet bestuursprocesrecht”): artikel 109 en artikel 121, lid 1, onder f).
- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Wet III van 1952 inzake burgerlijke rechtsvordering): artikel 339, lid 2, onder j).

en staat tegenover de „reformatórius jogkör” (letterlijk: „herzieningsrechtspraak”), die het gerecht in staat stelt de bestreden beslissing te wijzigen.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker woonde in Wolgograd (Rusland), exploiteerde verschillende restaurants als ondernemer en trad ook op als lid van de rechtse liberale Russische oppositiepartij „Prawoje Delo” (Causa Justa). Hij was ook lid van de burgerlijk-maatschappelijke organisatie „Delowaja Rossija” (Rusia Comercial Activa), die ondernemers in het land bijstond en hun belangen vertegenwoordigde, bijvoorbeeld tegenover leden van rechtshandhavinginstanties in procedures die werden ingeleid wegens door deze laatsten gepleegde inbreuken.
- 2 Vanaf 2008 werden verschillende strafprocedures tegen verzoeker in Rusland ingeleid. In het eerste proces, dat op vordering van verzoeker werd aangespannen tegen een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken, kwam verzoeker, die de klacht had ingediend, uiteindelijk terecht in de positie van verdachte. Verzoeker vluchtte naar Oostenrijk, waar hij in de gevangenis belandde nadat hij was gearresteerd op grond van een internationaal arrestatiebevel. In de gevangenis werd verzoeker aangevallen door een man gewapend met een mes, die hem ernstig verwondde. Na zijn vrijlating reisde verzoeker naar Tsjechië, maar hij werd op 2 mei 2013 op grond van het internationale arrestatiebevel door de Tsjechische Republiek uitgeleverd aan Rusland. Zoals het Tsjechische Constitutionele Hof later evenwel heeft verklaard, was deze uitlevering onrechtmatig.
- 3 Gelet op de uitlevering keerde verzoeker terug naar Rusland, waar hij in staat van beschuldiging werd gesteld maar werd vrijgelaten. Verzoeker maakte van die vrijheid gebruik om op 9 december 2013 illegaal de Hongaarse grens over te steken. De grenspolitieagenten vroegen hem om zich te identificeren en omdat hij zijn recht op verblijf in Hongarije niet kon rechtvaardigen, arresteerden zij hem en leidden een politionele vreemdelingenprocedure tegen hem in. Op dezelfde dag van zijn arrestatie, op 9 december 2013, diende verzoeker een verzoek om internationale bescherming in.
- 4 Bij beslissing van 15 augustus 2014 heeft verweerder het verzoek om internationale bescherming van verzoeker afgewezen: hem werd noch de vluchtelingenstatus noch de subsidiaire beschermingsstatus verleend en bovendien verklaarde verweerder dat het beginsel van non-refoulement niet van toepassing was. Verweerder heeft in de beslissing uitvoerig uiteengezet dat uit de verklaringen van verzoeker en de over het land van herkomst verkregen informatie was gebleken dat het niet aannemelijk was dat verzoeker om politieke of andere redenen werd vervolgd, maar dat tegen hem een procedure was ingeleid wegens het plegen van een misdrijf van gemeen recht. Verweerder heeft overeenkomstig artikel 58, lid 2, van de asielwet ook onderzocht of verzoeker recht had op subsidiaire bescherming en is tot de conclusie gekomen dat er geen sprake was van een ernstige bedreiging in de zin van artikel 61, onder a), b) en c), van de asielwet.

- 5 Verzoeker heeft tegen de beslissing van verweerder beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter te Pécs), die op 6 mei 2015 de beslissing van verweerder heeft vernietigd en verweerder heeft gelast de procedure te heropenen en een nieuwe beslissing te nemen. Deze rechter stelde vast dat de betrokken beslissing was aangetast door interne tegenstrijdigheden en dat verweerder een groot deel van de feiten niet had onderzocht en de feiten die hij wel had onderzocht, willekeurig had beoordeeld, waardoor de beslissing in haar geheel ongegrond was en bijgevolg niet inhoudelijk kon worden getoetst. De verwijzende rechter heeft verweerder ook gedetailleerde instructies gegeven voor de nieuwe procedure.
- 6 Met zijn tweede beslissing, die op 22 juni 2016 in het kader van de nieuwe procedure is vastgesteld, heeft verweerder verzoekers aanvraag voor toekenning van de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming opnieuw afgewezen en het beginsel van non-refoulement buiten toepassing verklaard. In deze eindbeslissing werden alle door verzoeker aan verweerder overgelegde documenten beoordeeld. Daarin werd bijvoorbeeld verduidelijkt dat de politieke partij van verzoeker als oppositiepartij optrad. Verweerder heeft voorts om relevante informatie over het land van herkomst verzocht en hij heeft ook opsporingen verricht betreffende de uitlevering van verzoeker door de Tsjechische autoriteiten, de omstandigheden waarin deze had plaatsgevonden en de beslissing van het Tsjechische Constitutionele Hof ter zake. Ver[weerder]² heeft ook een deskundig advies ingewonnen bij het Alkotmányvédelmi Hivatal (Hongaars Bureau voor de bescherming van de grondwet). Het deel van de motivering van het advies dat openbaar werd gemaakt, gaf aan dat dit Bureau de aanvraag van verzoeker om internationale bescherming had beoordeeld vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid en had geconcludeerd dat zijn verblijf in Hongarije gevaar opleverde voor de nationale veiligheidsbelangen, aangezien er gegronde redenen waren om aan te nemen dat verzoekers geval onder de uitsluitingsgrond viel van artikel 1, punt F, onder c), van het Verdrag van Genève van 1951.
- 7 Volgens de eindbeslissing was het weliswaar juist dat er in zijn eigen land verschillende strafrechtelijke procedures tegen verzoeker waren ingesteld, maar op basis van de over het land van herkomst ontvangen informatie diende tevens te worden geconstateerd dat er in Rusland een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een onafhankelijke rechterlijke instantie openstond in geval van zowel een politiek misdrijf als een niet-politiek misdrijf. Uit de verstrekte vonnissen was niet gebleken dat de Russische rechtbanken in strafprocedures om politieke redenen zulke zware straffen hadden uitgesproken dat deze onder het begrip vervolging wegens politieke overtuiging vielen. Bovendien had verzoeker zelf verklaard dat hij amnestie afwees. De door verzoeker aangevoerde en door verweerder erkende

² [NvdV: De Hongaarse versie van de samenvatting, waarin deze zin letterlijk is overgenomen uit het verzoek om een prejudiciële beslissing van de verwijzende rechter, gewaagt hier van „felperes” (verzoeker) en niet van „alperes” (verweerder). Uit de context blijkt echter dat het kennelijk om een materiële schrijffout in het verzoek om een prejudiciële beslissing gaat en eigenlijk verweerder wordt bedoeld.]

[REDACTED]

feiten waren dan ook gelet op hun aard, herhaling of cumulatieve gevolgen onvoldoende ernstig om het rechtens vereiste niveau van vervolging te bereiken.

- 8 Verzoeker heeft ook in het kader van de nieuwe procedure beroep ingesteld tegen de beslissing van verweerder. Bij een tweede uitspraak van 25 februari 2017 heeft de verwijzende rechter ook de tweede beslissing van verweerder vernietigd en verweerder opnieuw gelast de procedure te heropenen en een nieuwe beslissing te nemen. De verwijzende rechter heeft geoordeeld dat de beslissing van verweerder om twee redenen onwettig was: ten eerste omdat de in de beslissing vervatte informatie over het land van herkomst kennelijk inconsistent was beoordeeld als bewijs, en ten tweede omdat het deskundig advies van het Hongaars Bureau voor de bescherming van de grondwet, dat vertrouwelijke informatie bevatte, volledig in aanmerking was genomen.
- 9 Volgens de verwijzende rechter heeft verweerder in de eerste plaats niet op toereikende en ondubbelzinnige wijze vastgesteld dat het leven en de vrijheid van verzoeker niet bedreigd werden wegens zijn politieke overtuiging.
- 10 In de tweede plaats heeft de verwijzende rechter vastgesteld dat verweerder het deskundig advies kennelijk inconsistent had beoordeeld. Uit het advies blijkt niet dat de aanvrager betrokken kon zijn bij projecten of activiteiten van buitenlandse geheime diensten die de onafhankelijkheid van Hongarije schenden of de politieke, economische, economische, defensie- of andere relevante belangen van Hongarije in gevaar brengen, en bovendien kon niet worden geconcludeerd dat was voldaan aan de in artikel 1, punt F, onder c), van het Verdrag van Genève van 1951 genoemde uitsluitingsgrond. Verder had verweerder de inhoud van het deskundig advies niet nader onderzocht, hoewel het ongetwijfeld duidelijk is dat de daarin beschreven feiten bevestigden dat sprake was van de gegronde vrees die een voorwaarde vormt de toekenning van de vluchtelingenstatus.
- 11 De verwijzende rechter heeft verweerder de verplichting opgelegd in de nieuwe procedure ook de inhoud van het deskundig advies in de beschouwing te betrekken.
- 12 Bij beslissing van 15 mei 2017, waartegen de onderhavige procedure is gericht, heeft verweerder voor de derde maal het verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus van verzoeker afgewezen en het beginsel van non-refoulement buiten toepassing verklaard.
- 13 Bij het onderzoek van de voorwaarden voor erkenning van de vluchtelingenstatus kwam verweerder in die beslissing opnieuw tot de slotsom dat er in de zaak van verzoeker geen sprake was van politieke vervolging.
- 14 Wat de toekenning van de status van subsidiaire bescherming betreft, herhaalde verweerder dat verzoeker de door de Russische autoriteiten aangeboden amnestie niet had aanvaard, dat hij in het eerste tegen hem ingeleide proces was vrijgesproken en dat de Russische autoriteiten hem na zijn uitlevering in 2013, na afloop van zijn detentie, overeenkomstig de wet hebben vrijgelaten.

- 15 Wat het beginsel van non-refoulement betreft, heeft verweerder geconcludeerd dat volgens de meest recente informatie over het land van herkomst waarover hij voor 2014 en 2015 beschikte, personen die na een langere periode naar Rusland willen terugkeren, in dat land geen ongemak of straf ondervinden.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 16 Verzoeker vordert primair wijziging van de beslissing van verweerder en toekenning van de vluchtelingenstatus, op grond dat hij om politieke redenen strafrechtelijk is aangeklaagd.
- 17 Subsidiair vordert verzoeker wijziging van de beslissing van verweerder en toekenning van de status van subsidiaire bescherming, onder meer met het argument dat een van de tegen hem ingestelde strafprocedures vermoedelijk pas in 2023 verjaart. Verzoeker verwijst ook naar verslagen betreffende het land van herkomst waarin het bestaan van politiek gemotiveerde strafprocedures wordt bevestigd.
- 18 Meer subsidiair vordert verzoeker wijziging van de beslissing van verweerder en vaststelling dat het beginsel van non-refoulement van toepassing is. Hij wijst erop dat de Tsjechische autoriteiten hem al een keer aan Rusland hebben uitgeleverd, waar hij in de gevangenis is gezet. Bijgevolg heeft verweerder in de betrokken beslissing zijn geval niet daadwerkelijk en concreet onderzocht.
- 19 Nog meer subsidiair vordert verzoeker vernietiging van de beslissing van verweerder. Volgens het voornoemde vonnis had hij de vluchtelingenstatus moeten verkrijgen, behoudens indien er een uitsluitingsgrond jegens hem bestond. Bijgevolg is de beslissing van verweerder ongeldig, aangezien deze indruist tegen het vonnis houdende vernietiging ervan.
- 20 In zijn repliek op de betwiste voorziening in rechte verzoekt verweerder om verwerping van het beroep en handhaaft hij nogmaals zijn beslissing in haar geheel.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 21 De verwijzende rechter wijst erop dat na een hervorming van de asielregels de rechterlijke instanties met ingang van 15 september 2015 – behalve wanneer het gaat om proceduregebreken die de grond van de zaak niet aantasten – niet langer in staat zijn de beslissingen van de bevoegde autoriteit op dit gebied te wijzigen, maar zij administratieve beslissingen die in strijd zijn met de wet enkel nog kunnen vernietigen en de bevoegde autoriteit zo nodig gelasten een nieuwe procedure in te leiden. Deze hervorming van de regelgeving geldt ook voor lopende zaken.

-
- 22 De reden voor de hervorming van de regelgeving was te voorkomen dat de rechtbanken de mogelijkheid hadden om bestuurlijke beslissingen te wijzigen in administratieve geschillenprocedures betreffende aanvragen die waren ingediend in transitzones. Met andere woorden, het doel was ervoor te zorgen dat de rechtbanken in asielprocedures op uniforme wijze handelden en uitsluitend bevoegd waren om beslissingen te vernietigen, overeenkomstig de algemene regels van de administratieve procedures, zodat voor het recht op rechtsbescherming van de betrokken personen dezelfde regels golden. Volgens de verwijzende rechter was het evenwel niet gerechtvaardigd dat de mogelijkheid tot wijziging werd uitgesloten in algemene zin.
 - 23 Indien een bestuursorgaan zich in het kader van een nieuwe procedure verzet tegen het vonnis of tegen de motivering van het vonnis van een rechterlijke instantie en tot een andersluidende conclusie komt, leidt dit overeenkomstig artikel 109, leden 3 en 4, van de wet bestuursprocesrecht tot de ongeldigheid van de administratieve beslissing, hetgeen gepaard gaat met de nietigverklaring ervan en met het bevel om een nieuwe procedure in te leiden.
 - 24 In de onderhavige procedure heeft het bestuursorgaan voor de derde maal de rechterlijke uitspraak niet nageleefd, wat de nietigheid van de beslissing van dat orgaan meebrengt. De verwijzende rechter kan de verweerder echter „niet gelasten” de asielzoeker internationale bescherming te verlenen en hij kan de administratieve autoriteit evenmin straffen indien deze de in het vonnis verstrekte bevelen niet nakomt.
 - 25 Sinds de indiening van het verzoek om internationale bescherming in december 2013 is in de zaak van verzoeker geen definitieve beslissing genomen. Verzoeker woont dus al bijna vier jaar in Hongarije en hij verkeert thans rechtens in een onzekere situatie, gelet op zijn onduidelijke juridische status. Bovendien moet worden nagegaan of het recht op een doeltreffende rechterlijke bescherming mogelijkermijns is geschonden. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de procedure in asielzaken één enkele aanleg betreft, zodat tegen de beslissing van verweerder geen administratief bezwaar openstaat doch louter beroep kan worden ingesteld en dat tegen de rechterlijke beslissing evenmin een gewoon of buitengewoon rechtsmiddel openstaat. Bovendien, indien de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat de beslissing van verweerder onwettig is, heeft hij enkel de mogelijkheid om deze te vernietigen en verweerder te gelasten een verdere procedure in te leiden en een nieuwe beslissing te geven. Dit leidt tot een eindeloze juridische procedure die ongetwijfeld een mogelijke inbreuk op de rechten van verzoeker kan opleveren.
 - 26 De verwijzende rechter meent dat de Hongaarse wettelijke regeling de rechterlijke instanties hun bevoegdheid tot herziening in asielzaken heeft ontnomen, zodat deze regeling niet de effectieve bescherming biedt waarin artikel 47 van het Handvest en artikel 46, lid 3, van de richtlijn voorzien. Volgens de verwijzende rechter moet de zaak voor uitlegging worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, aangezien het niet duidelijk is of de Hongaarse rechterlijke

instanties krachtens artikel 46, lid 3, van de richtlijn het recht hebben de beslissingen van de asielautoriteit op basis van deze bepaling te wijzigen, met name in gevallen waarin een gerecht reeds heeft verklaard dat de vorderingen van de asielzoeker gegrond zijn, maar het geen rechtsinstrument heeft om zijn beslissing ten uitvoer te leggen. Volgens vaste rechtspraak moet de nationale rechter, die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, zorg dragen voor de volle werking van die bepalingen en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige nationale bepaling buiten toepassing laten zonder dat hij eerst de intrekking hiervan bij wet of enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten (arrest van 5 juli 2016, ██████████ C-614/14, EU:C:2016:514, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 27 De verwijzende rechter acht het van essentieel belang te verduidelijken of artikel 46, lid 3, van de richtlijn, gelezen in samenhang met het grondrecht dat in artikel 47 van het Handvest is neergelegd, aldus moet worden uitgelegd dat, om het recht op een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen, de rechter bij de toetsing van de beslissing van verweerder ook een hervormingsbevoegdheid heeft, dan wel of hij voortaan enkel bevoegd is om die beslissing te vernietigen.