



Datum van inontvangstneming : 11/10/2018

Zaak C-564/18**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

7 september 2018

Verwijzende rechter:

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

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 augustus 2018

Verzoekende partij:

LH

Verwerende partij:

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

De Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Budapest, Hongarije), bij wie een bestuursrechtelijk geschil aanhangig is gemaakt betreffende de toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus, door LH [omissis], [omissis], verzoeker, tegen Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (immigratie- en asielbureau) [omissis] [omissis], verwerende partij, heeft gegeven een

beschikking

waarvan het dictum als volgt luidt:

Deze rechter leidt een **prejudiciële spoedprocedure** in bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Deze rechter houdt zijn uitspraak aan tot na de sluiting van de prejudiciële spoedprocedure.

Deze rechter legt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende vragen voor:

„1) Kunnen de bepalingen betreffende niet-ontvankelijke verzoeken van artikel 33 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 (herschikking) (hierna: „procedurerichtlijn”) aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen de regeling van een lidstaat volgens welke een verzoek in het kader van een asielprocedure niet-ontvankelijk is wanneer de verzoeker in de betreffende lidstaat, met name Hongarije, is aangekomen via een land waar hij niet aan vervolging of een risico op ernstige schade is blootgesteld of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd?

2) Kunnen artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en artikel 31 van de procedurerichtlijn – mede in het licht van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens – aldus worden uitgelegd dat de regeling van een lidstaat in overeenstemming is met die bepalingen wanneer deze in asielprocedures met betrekking tot niet-ontvankelijk verklaarde verzoeken voor de bestuursrechtelijke procedure voor de rechter voorziet in een dwingende termijn van acht dagen?”

[OMISSIS] [procedurele aspecten van nationaal recht]

Motivering

Op 19 juli 2018 heeft verzoeker, een Syrische burger behorende tot de Koerdische bevolkingsgroep, een aanvraag tot toekenning van de vluchtelingenstatus ingediend, waarin hij stelde dat hij al vóór de oorlog erover had gedacht in Europa te gaan wonen, omdat hij er archeologie wou studeren.

De voor asiel bevoegde instantie [omissis] heeft aan het einde van haar procedure verzoekers aanvraag tot toekenning van die status niet-ontvankelijk verklaard, waarbij zij heeft gesteld dat het beginsel van non-refoulement in zijn geval niet van toepassing was.

De voor asiel bevoegde instantie heeft ten aanzien van verzoeker een terugkeerbesluit genomen, waardoor die werd verplicht het grondgebied van de Europese Unie te verlaten en terug te keren naar het grondgebied van de Republiek Servië, en heeft een verwijderingsmaatregel bevolen voor de uitvoering van dat besluit. Bovendien legde zij verzoeker een inreis- en verblijfsverbod van twee jaar op.

Verzoeker heeft tegen dat besluit een bestuursrechtelijk beroep ingesteld met het oog op de heroverweging ervan. **[Or. 2]**

Toepasselijke bepalingen

De gerechtelijke procedure die verzoeker heeft ingesteld in onderhavige zaak wordt beheerst door artikel 53 van de menedékjogról szóló 2007. évi LXXX.

törvény (wet nr. LXXX van 2007 betreffende het asielrecht, hierna: „wet betreffende het asielrecht van 2007”).

Toepasselijke nationale bepalingen

Artikel XIV, lid 4, en artikel Q, van de Magyarország Alaptörvénye (Hongaarse grondwet, hierna: „grondwet”).

De artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: „EVRM”), afgekondigd bij wet nr. XXXI van 1993.

Artikel 51, lid 2, onder f), en artikel 53, lid 4, van de wet betreffende het asielrecht van 2007.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht

Artikel 6 van het Verdrag betreffende [de Europese Unie] (hierna: „VEU”).

Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Artikelen 5, 31 en 33 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (hierna: „procedurerichtlijn”).

In rechte stelt verzoeker dat de beslissingen die verweerder, zonder uitspraak te doen ten gronde en ten gronde, heeft genomen onwettig zijn en dus nietig moeten worden verklaard, en dat uitspraak moet worden gedaan over de grond van zijn verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus, omdat artikel 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht van 2007 op grond waarvan verweerder dat verzoek niet-ontvankelijk heeft verklaard, in strijd is met het Unierecht aangezien de aangevoerde grond voor niet-ontvankelijkheid niet wordt vermeld in artikel 33 van de procedurerichtlijn. Verzoeker voert aan dat bij artikel 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht van 2007 het volledig nieuwe concept van „veilig doorreisland” is ingevoerd, dat strijdig is met het Unierecht aangezien het niet wordt vermeld in artikel 33 van de procedurerichtlijn.

In rechte meent verweerder dat, door artikel 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht van 2007 in zijn historische context te beoordelen, geen objectieve conclusies kunnen worden getrokken betreffende de toepasbaarheid van die bepaling. Ten tijde van de goedkeuring van de procedurerichtlijn kon onmogelijk worden voorzien dat vanaf 2015 honderdduizenden onderdanen van landen uit de derde wereld, aan de rand van de beschaving, asiel zouden aanvragen. Op het ogenblik van de goedkeuring van de door verzoeker betwiste bepaling heeft de wetgever niet enkel de nadruk gelegd op de individuele belangen van de verzoekers, maar heeft hij ook, rekening houdende met hun grondrechten, regels willen opstellen die zijn afgestemd op het grote aantal verzoekers, de sociaal-economische gevolgen voor Hongarije en, niet in de laatste

plaats, de Hongaarse politieke wil. Volgens verweerder kan er in onderhavig rechtsgeding geen sprake van zijn dat abstractie wordt gemaakt van de wil van de Hongaarse wetgever. Het inleiden van een prejudiciële procedure kan een reden zijn voor de opschorting van het rechtsgeding. Een dergelijke opschorting zou echter voor onbepaalde tijd de sluiting van het rechtsgeding en de vervulling van de wil van de wetgever uitstellen.

De nood aan uitlegging van het Unierecht

Motivering met betrekking tot de eerste vraag

Volgens artikel 5 van de procedurerichtlijn, over „gunstigere bepalingen”, „*kunnen [de lidstaten] [Or. 3] gunstigere normen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming invoeren of handhaven, voor zover die verenigbaar zijn met deze richtlijn*”.

Volgens artikel 33, lid 2, van de procedurerichtlijn, „*kunnen [de lidstaten] een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:*

- a) een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend;*
- b) een land dat geen lidstaat is, ingevolge artikel 35 voor de verzoeker als eerste land van asiel wordt beschouwd;*
- c) een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 voor de verzoeker als veilig derde land wordt beschouwd;*
- d) het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU; of*
- e) een persoon die ten laste van de verzoeker komt, een verzoek indient nadat hij er overeenkomstig artikel 7, lid 2, mee heeft ingestemd dat zijn geval deel uitmaakt van een namens hem ingediend verzoek en geen met de situatie van de ten laste komende persoon verband houdende feiten een apart verzoek rechtvaardigen.”*

Volgens artikel 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht, is het verzoek niet-ontvankelijk wanneer de „*verzoeker in Hongarije is aangekomen via een land waar hij niet aan vervolging in de zin van artikel 6, lid 1, of een risico op ernstige schade in de zin van artikel 12, lid 1, is blootgesteld, of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd*”.

Artikel 6, lid 1, van de wet betreffende het asielrecht luidt als volgt: „*Hongarije kent de status van vluchteling toe aan de vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in artikel XIV, lid 4, eerste volzin, van de grondwet.*”

Artikel 12, lid 1, van de wet betreffende het asielrecht luidt als volgt: „*Hongarije kent de subsidiairebeschermingsstatus toe aan de vreemdeling die niet voldoet aan de voorwaarden om te worden erkend als vluchteling, maar een risico op ernstige schade loopt bij terugkeer naar zijn land van oorsprong, en die de bescherming van zijn land van oorsprong niet kan of – of uit vrees voor dat risico – niet wil aanvragen.*”

Artikel XIV, lid 4, van de grondwet luidt als volgt: „*Indien ze noch door hun land van oorsprong noch door andere landen worden beschermd, kent Hongarije, op verzoek, asielrecht toe aan personen die niet de Hongaarse nationaliteit bezitten en vervolging ondergaan of terecht vrezen rechtstreeks te worden vervolgd in het land waarvan ze onderdaan zijn of in het land van hun gewone verblijfplaats vanwege hun ras, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun religieuze of politieke opvattingen. Iemand die niet de Hongaarse nationaliteit bezit en die op het grondgebied van Hongarije is aangekomen via een land waar hij niet was blootgesteld aan vervolging of een rechtstreeks risico op vervolging kan geen aanspraak maken op het asielrecht.*”

Uit de bewoordingen van artikel 33, lid 2, van de procedurerichtlijn („*De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer*” blijkt dat dit lid in die zin moet worden uitgelegd dat het een limitatieve en uitputtende opsomming bevat [Or. 4] van de niet-ontvankelijkheidsgronden en dat de lidstaten, tenzij anders bepaald in het Unierecht, geen nieuwe niet-ontvankelijkheidsgronden kunnen invoeren bovenop de in deze bepaling opgesomde gronden. Bovendien kan artikel 33, lid 2, van de procedurerichtlijn in die zin worden uitgelegd dat een lidstaat, tenzij anders bepaald in het Unierecht, niet ervan mag afwijken om een strengere regelgeving op te leggen aan onderdanen van derde landen of staatlozen die bij een lidstaat internationale bescherming vragen, wat betekent dat geen nieuwe niet-ontvankelijkheidsgronden kunnen worden ingevoerd.

Bij artikel 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht van 2007, die in werking is getreden op 1 juli 2018, wordt een nieuwe niet-ontvankelijkheidsgrond ingevoerd die niet voorkomt in artikel 33, lid 2, van de procedurerichtlijn, aangezien die bepaling, op basis van de inhoud ervan, aan geen enkele van de in dat lid opgesomde niet-ontvankelijkheidsgronden kan worden verbonden.

Deze rechter moet nagaan of de hierboven beschreven nationale regelgeving, wat niet-ontvankelijke verzoeken betreft, in overeenstemming is met het relevante Unierecht. Hij wil met name de mogelijkheid uitsluiten dat een nieuwe niet-ontvankelijkheidsgrond wordt aangevoerd, in strijd met het Unierecht, en vraagt daarom het Hof van Justitie van de Europese Unie om een beslissing.

Motivering met betrekking tot de tweede vraag

De tweede volzin van artikel Q, lid 3, van de Hongaarse grondwet stelt dat de internationale verdragen, door hun afkondiging in een rechtsregel, een integrerend deel worden van de Hongaarse rechtsorde. Artikel 13 van het EVRM, dat is afgekondigd door wet nr. XXXI van 1993, luidt: *„Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.”* Volgens artikel 6 van het EVRM heeft eenieder recht 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. De verplichtingen in de internationale verdragen worden, door de afkondiging ervan, een integrerend deel van de Hongaarse rechtsorde.

Artikel 6 [VEU] stelt dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) dezelfde juridische waarde heeft als de Verdragen, zodat de bepalingen ervan juridisch bindend zijn voor de instellingen, organen en instanties van de Unie, evenals voor alle lidstaten bij de uitvoering van het Unierecht, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Polen.

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

De toekenning of weigering van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus vloeit eveneens voort uit de toepassing van het recht van de Unie waarbij het Handvest moet worden nageleefd. Tegen het besluit van verweerder is geen enkel administratief beroep mogelijk, enkel een beroep in rechte.

Volgens artikel 31 van de procedurerichtlijn, [Or. 5] waarin de voorwaarden worden vastgesteld volgens welke de asielprocedure in de lidstaten zich moet afspelen, zorgen de lidstaten ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

Artikel 53, lid 4, van de wet betreffende het asielrecht van 2007 stelt een termijn van acht dagen vast voor de gerechtelijke fase van de asielprocedure bij niet-ontvankelijke verzoeken. Op grond van de Hongaarse regeling kan de rechter het besluit van verweerder in dergelijke zaken niet herzien, en er is geen beroep mogelijk tegen het besluit van de rechter ten gronde tot sluiting van de procedure. Bovengenoemde termijn kan niet of slechts zeer moeilijk worden gerespecteerd en in de meeste gevallen volstaat hij niet voor een succesvolle, efficiënte en wettige procedure. Het is bijna onmogelijk voor de rechter om binnen een termijn van acht dagen de feiten in die mate grondig te onderzoeken dat hij tot een besluit kan

komen, wat de verzoeker ernstig benadeelt. Die regeling houdt geen rekening met de bijzonderheden van de gerechtelijke procedure of de omstandigheden die zich in asielprocedures voordoen. In de meeste gevallen worden er feiten aangevoerd die moeilijk te bewijzen of aannemelijk te maken zijn, en er is veel tijd nodig voor het verzamelen van de informatie die de rechter nodig heeft om tot zijn besluit te komen. Bovendien ligt bij bepaalde niet-ontvankelijke verzoeken de last voor het bewijzen of aannemelijk maken van de feiten geheel of gedeeltelijk bij de asielaanvrager, die al kwetsbaar is. Er kan nood zijn aan een persoonlijk onderhoud met de verzoeker, waarvoor een tolk moet worden gezocht, zodat de bewijsvoering tijdens de gerechtelijke procedure zelfs nog meer tijd vereist. Deze rechter meent dat het onmogelijk is een besluit te nemen binnen acht dagen na ontvangst van het verzoek door de rechter en tegelijk te voldoen aan het vereiste voor een volledige behandeling.

Deze rechter verzoekt om een beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie om in onderhavige zaak een effectief en efficiënt beroep mogelijk te maken, zonder dat het vereiste voor een grondig onderzoek wordt miskend.

Motivering met betrekking tot het verzoek om toepassing van de spoedprocedure

Het verzoek om toepassing van de spoedprocedure wordt gerechtvaardigd door het feit dat de duur van de prejudiciële procedure de sluiting van de procedure in de onderhavige zaak aanzienlijk kan vertragen, waardoor verzoeker verder wordt benadeeld. De beslissing van het Hof betreffende elk van de twee vragen zal een belangrijk effect hebben op andere gelijkaardige zaken op basis van dezelfde rechtsvoorschriften. Het verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie tot toepassing van de spoedprocedure [onvolledige zin] volgens artikel 107, lid 1, van de geconsolideerde versie van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van 25 september 2012 (hierna: „Reglement voor de procesvoering”), waarin een of meer vragen aan de orde zijn die betrekking hebben op de gebieden bedoeld in titel V van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, kan, op verzoek van de verwijzende rechterlijke instantie of bij wijze van uitzondering ambtshalve, worden behandeld volgens een spoedprocedure die afwijkt van de bepalingen van dit reglement”. Aangezien de onderhavige asielaanvraag betrekking heeft op het derde deel, titel V, hoofdstuk 2, van het VWEU, getiteld „Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie”, kan zij, op verzoek van de verwijzende rechter, via een spoedprocedure worden behandeld.

Krachtens artikel 130, lid 1, van de polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (wet nr. CXXX van 2016 houdende vaststelling van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, hierna: „wetboek van burgerlijke rechtsvordering”), dat toepasbaar is op grond van artikel 32 van de közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (wet nr. I van 2017 houdende vaststelling van het wetboek contentieuze administratieve procedure, hierna:

„wetboek contentieuze administratieve procedure”), heeft deze rechter beslist zich te wenden tot het Hof van Justitie van de Europese Unie en, krachtens artikel 126, lid 1, onder a), van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, de gerechtelijke procedure te schorsen tot na afloop van de prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Volgens artikel 128, lid 5, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, is tegen deze beschikking geen beroep mogelijk. **[Or. 6]**

Indien een vraag betreffende de uitlegging van een Europese rechtsregel wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een rechterlijke instantie van een van de lidstaten waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is die instantie volgens artikel 267 van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2010/C 83/01) gehouden zich tot het Hof te wenden.

Deze rechter heeft een prejudiciële spoedprocedure ingeleid bij het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 107, lid 1, van het reglement voor de procesvoering van het Hof.

Budapest, 21 augustus 2018

[omissis] [handtekening]