



Datum van
inontvangstneming

:

17/10/2017

Zaak C-540/17

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:

15 september 2017

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 augustus 2017

Verzoeker, appellant en verweerder in „Revision“:

██████████

Verweerster, geïntimeerde en verzoekster tot „Revision“:

Bondsrepubliek Duitsland

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Onderdaan van derde land die, nadat hem in een andere lidstaat reeds de vluchtelingenstatus is verleend, opnieuw om internationale bescherming verzoekt

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Verzet het Unierecht zich ertegen dat een lidstaat (in casu Duitsland), in het kader van de uitvoering van de machtiging die is verleend bij artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU en de voordien geldende regeling van artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85/EG, een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk verklaart op grond dat in een andere lidstaat (in casu Bulgarije) de vluchtelingenstatus is toegekend,

- wanneer de wijze waarop de internationale bescherming in de andere lidstaat (in casu Bulgarije), waar de verzoeker reeds internationale bescherming geniet, is georganiseerd – te weten de levensomstandigheden voor erkende vluchtelingen –
- a) niet voldoet aan de vereisten van de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95/EU, en/of
 - b) in strijd is met artikel 4 van het Handvest van de grondrechten of artikel 3 EVRM?
- 2) Voor het geval dat de eerste vraag, onder a) of b), bevestigend moet worden beantwoord: geldt dit ook wanneer
- a) erkende vluchtelingen in de lidstaat waar zij als vluchteling zijn erkend (in casu Bulgarije), geen bestaansondersteunende voorzieningen genieten of slechts voorzieningen die duidelijk beperkter zijn dan die welke in andere lidstaten worden geboden, maar zij in dit opzicht niet anders worden behandeld dan de onderdanen van deze lidstaat?
 - b) erkende vluchtelingen naar de letter van de wet weliswaar dezelfde levensvoorwaarden als de eigen onderdanen genieten maar in de praktijk moeilijker toegang krijgen tot de daaraan verbonden voordelen en het ontbreekt aan een voldoende omvangrijk, op de specifieke behoeften van de betrokken groep van personen toegespitst integratieprogramma dat garandeert dat zij in de praktijk op dezelfde wijze als de eigen onderdanen worden behandeld?

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), in het bijzonder artikel 3

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), in het bijzonder artikel 4

Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, in het bijzonder artikel 25

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen

voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, in het bijzonder de artikelen 20 e.v. en artikel 34

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, in het bijzonder artikel 33

Aangevoerde nationale bepalingen

Asylgesetz (asielwet; hierna: „AsylG”), in het bijzonder § 29

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoeker, een Syrisch onderdaan, is eind 2014 Duitsland binnengekomen, nadat hij in Bulgarije bij beslissing van 11 november 2014 als vluchteling was erkend. In februari 2015 heeft hij in Duitsland opnieuw een asielverzoek ingediend. In het kader van dat verzoek heeft hij tijdens een persoonlijk onderhoud verklaard dat hij de EU via Bulgarije was ingereisd, dat hij in geen enkele andere staat asiel had aangevraagd of verkregen en dat hij in Duitsland wou blijven.
- 2 Nadat het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federale dienst voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt”) naar aanleiding van een vergeefs terugnameverzoek kennis had gekregen van het feit dat verzoeker in Bulgarije als vluchteling was erkend, verklaarde het zijn asielverzoek bij beslissing van 6 mei 2015 niet-ontvankelijk.
- 3 Bij vonnis van 9 februari 2016 heeft het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg) het beroep tegen die beslissing afgewezen. Bij arrest van 4 november 2016 heeft het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de betrokken deelstaat) in hoger beroep de afwijzing van het verzoek nietig verklaard en verweester gelast het asielverzoek te behandelen. Ter motivering verklaarde het Verwaltungsgerichtshof dat het zou indruisen tegen het systeem om de terugkeer van een asielzoeker naar de feitelijk verantwoordelijke lidstaat wegens systeemgebreken niet-ontvankelijk te verklaren, maar een aldaar erkende vluchteling een nieuwe asielprocedure in een andere lidstaat te ontzeggen en hem daarmee voor onbepaalde tijd het voordeel van de aan de erkenning van de vluchtelingenstatus verbonden rechten te ontnemen. In Bulgarije bestaat er geen goed functionerend en adequaat gefinancierd integratieprogramma voor erkende personen die bescherming genieten. Aangezien verzoeker noch naar Syrië, noch naar Bulgarije kan worden verwijderd, moet zijn asielverzoek in Duitsland kunnen worden behandeld. Alleen op die manier kan hij zijn rechten als vluchteling genieten.
- 4 Tegen deze laatste beslissing heeft verweester beroep tot „Revision” ingesteld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 5 Volgens § 29, lid 1, punt 2, AsylG is een asielverzoek niet-ontvankelijk wanneer een andere EU-lidstaat reeds internationale bescherming heeft verleend aan de buitenlander. De voorwaarden voor toepassing van § 29, lid 1, punt 2, AsylG zijn in casu vervuld. Bulgarije is een lidstaat van de Unie. Aan verzoeker is aldaar de vluchtelingenstatus toegekend in de zin van richtlijn 2011/95 en bijgevolg geniet hij er internationale bescherming in de zin van het AsylG. Het is evenwel twijfelachtig of de toepassing van deze bepaling op het onderhavige geval verenigbaar is met het Unierecht.

Eerste prejudiciële vraag

- 6 Anders dan de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter in zaak C-517/17, moet in casu niet alleen worden verduidelijkt of een erkende vluchteling in een andere lidstaat een nieuwe erkenningsprocedure kan inleiden wanneer de levensomstandigheden van vluchtelingen in de lidstaat waar de aanvrager reeds internationale bescherming geniet, niet voldoen aan de vereisten van de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95 [eerste prejudiciële vraag, onder a)]. Daarenboven rijst de vraag hoe moet worden te werk gegaan wanneer aldaar schending van artikel 4 van het Handvest of artikel 3 EVRM dreigt wegens de levensomstandigheden van erkende vluchtelingen [eerste prejudiciële vraag, onder b)]. Het Hof heeft voor recht verklaard dat een persoon die bescherming geniet niet mag worden verwijderd naar een staat waar de levensomstandigheden van die persoon neerkomen op een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest of artikel 3 EVRM (zie laatstelijk arrest van 16 februari 2017, C.K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punten 59 e.v.). Daarmee is echter nog niet gezegd dat de lidstaat waar de aanvrager verblijft onder die omstandigheden een (nieuw) asielverzoek ten gronde moet behandelen en de aanvrager eventueel nog eens als vluchteling moet erkennen.
- 7 Volgens de vaststellingen van de rechter in hoger beroep bevat de Bulgaarse asielregeling systeemgebreken omdat Bulgarije de krachtens de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95 op hem rustende verplichtingen fundamenteel niet nakomt. Daarenboven is de terugkeer van vluchtelingen naar Bulgarije mogelijkermijze in strijd met artikel 4 van het Handvest of artikel 3 EVRM. Volgens de gegevens waarover de rechter in hoger beroep beschikt, hebben vluchtelingen in Bulgarije, eens zij zijn erkend, geen recht op huisvesting en geen reële mogelijkheid om in het minimale levensonderhoud te voorzien. Zij voldoen niet aan de voorwaarden om te worden gehuisvest in een gemeentelijk tehuis voor daklozen of een sociale woning. Zonder onderkomen kunnen zij geen woonplaatsbewijs verkrijgen, wat de afgifte van een Bulgaars identiteitsbewijs bemoeilijkt. Zij hebben in de praktijk geen toegang tot overheidsvoorzieningen of medische voorzieningen en kunnen hun rechten niet uitoefenen.
- 8 Volgens de verwijzende rechter moet de eerste prejudiciële vraag ontkennend worden beantwoord zolang de levensomstandigheden in de lidstaat waar de

vluchteling is erkend niet indruisen tegen artikel 4 van het Handvest of artikel 3 EVRM. Indien de vluchteling in de lidstaat waar hem de vluchtelingenstatus is verleend niet het gevaar loopt van een onmenselijke of vernederende behandeling, heeft hij de mogelijkheid om en kan redelijkerwijs van hem worden verlangd naar daar terug te keren en de aan de erkenning verbonden rechten en voordelen, desnoods door de gang naar de rechter te maken, bij die lidstaat op te eisen.

- 9 Het bestaan van een recht om een nieuwe asielprocedure in te leiden wanneer de door artikel 4 van het Handvest en artikel 3 EVRM vastgestelde drempels niet zijn overschreden, zou het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het daaraan ten grondslag liggende wederzijdse vertrouwen ondermijnen. Dit zou de thans reeds frequente secundaire bewegingen van beschermingsgerechtigden en het zogenaamde „asylum shopping” bevorderen, terwijl de voorkoming daarvan juist een van de doelstellingen is van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel. De voorschriften van richtlijn 2011/95 inzake het mechanisme van internationale bescherming zorgen ervoor dat vluchtelingen in ieder geval op gelijke voet als eigen onderdanen bestaansondersteunende voorzieningen kunnen genieten (zie artikel 27, artikel 29, lid 1, en artikel 30 van de richtlijn). Tussen de diverse lidstaten bestaan ook aanzienlijke verschillen wat het niveau van de overheidsvoorzieningen en het aanbod aan integratievoorzieningen (artikel 34 van de richtlijn) betreft. De Uniewetgever heeft op dit gebied afgezien van een uniformering.
- 10 De verwijzende rechter is overigens van mening dat zelfs bij een dreigende schending van artikel 4 van het Handvest of artikel 3 EVRM niet noodzakelijkerwijs een nieuwe asielprocedure in een andere lidstaat moet plaatsvinden. Een alternatief hiervoor kan worden gevonden in een verblijfrechtelijke oplossing waarbij aan vluchtelingen die in een andere lidstaat zijn erkend, in Duitsland de uit de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95 voortvloeiende rechten of in ieder geval een gewaarborgde rechtspositie wordt toegekend zonder dat zij hiervoor een nieuwe erkenningsprocedure hoeven te doorlopen, zolang van hen niet redelijkerwijs kan worden verlangd dat zij in die andere lidstaat verblijven.
- 11 Zelfs wanneer het Unierecht zou voorschrijven dat alle lidstaten ervoor moeten zorgen dat een in een lidstaat erkende vluchteling de aan deze status verbonden rechten en voordelen ook niet tijdelijk worden ontzegd, is een nieuwe asielprocedure in een andere lidstaat niet noodzakelijk in het geval dat een lidstaat de verantwoordelijkheid niet nakomt die hij door zijn besluit tot toekenning van de vluchtelingenstatus op zich heeft genomen. Met die situatie kan integendeel ook op een andere manier afdoende rekening worden gehouden. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om een vluchteling, zolang van hem niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar de lidstaat waar hij als vluchteling is erkend, in de lidstaat waar hij verblijft volledig of deels als een in deze lidstaat erkende vluchteling te behandelen ingevolge een uitlegging van de nationale verblijfs- en sociaalrechtelijke voorschriften in overeenstemming met het Unierecht. Een andere mogelijkheid zou erin bestaan dat de lidstaat van ontvangst de vluchteling

financiële middelen verschaft die hij, indien hij terugkeert, nodig heeft om voorlopig in het minimale levensonderhoud te kunnen voorzien totdat hij – desnoods door de gang naar de rechter te maken – de aan zijn erkenning verbonden rechten en voordelen kan genieten. Beide opties bieden ten opzichte van een nieuwe erkenningsprocedure het voordeel dat de in een lidstaat erkende vluchteling alles bij elkaar genomen zich mogelijkwijze niet in een betere maar in ieder geval niet in een slechtere positie bevindt dan die waarin hij zou verkeren indien de lidstaat, die tot erkenning heeft besloten en daarmee de verantwoordelijkheid voor het verlenen van internationale bescherming op zich heeft genomen, de daaraan verbonden Unierechtelijke verplichtingen nakwam. Bovendien zouden hierdoor niet alleen meervoudige erkenningen worden voorkomen, maar ook uiteenlopende beslissingen binnen de Unie met alle – uit het oogpunt van het Unierecht ongewenste – gevolgen van dien.

Tweede prejudiciële vraag

- 12 Met deze vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter verduidelijkt te zien of het een lidstaat ook verboden is een nieuw verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren wanneer de betrokken erkende vluchteling in de lidstaat waar hij is erkend, geen bestaansondersteunende voorzieningen geniet of slechts voorzieningen die duidelijk beperkter zijn dan die welke in andere lidstaten worden geboden, maar hij in dit opzicht niet anders wordt behandeld dan de onderdanen van deze lidstaat.
- 13 Met de tweede vraag, onder b), wenst hij verduidelijkt te zien of de omstandigheid dat aan dergelijke vluchtelingen weliswaar naar de letter van de wet de uit de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95 voortvloeiende rechten worden verleend, maar dat zij in de praktijk moeilijk toegang krijgen tot de daaraan verbonden voordelen en dat het ontbreekt aan een voldoende omvangrijk, op de specifieke behoeften van de betrokken groep van personen toegespitst integratieprogramma dat garandeert dat zij in de praktijk op dezelfde wijze als eigen onderdanen worden behandeld, zich ook kan verzetten tegen de afwijzing van een nieuw verzoek.
- 14 Artikel 34 van richtlijn 2011/95 laat de lidstaten veel speelruimte bij de uitwerking van een dergelijk integratieprogramma. De verwijzende rechter leidt daaruit af dat een andere lidstaat louter wegens het ontbreken van een voldoende omvangrijk, op de specifieke behoeften van de betrokken groep van personen toegespitst integratieprogramma vanuit het oogpunt van het Unierecht niet verplicht is om een nieuwe asielprocedure te voeren.
- 15 De in de verwijzingsbeslissing in zaak C-517/17 opgeworpen derde vraag naar de gevolgen van het feit dat het Bundesamt de buitenlander niet heeft gehoord met betrekking tot zijn voorgenomen besluit, dringt zich in de onderhavige zaak daarentegen niet op omdat verzoeker werd gehoord toen hij in februari 2015 zijn asielverzoek heeft ingediend. De omstandigheid dat verzoeker daarbij heeft verzwegen dat hij in Bulgarije als vluchteling was erkend en geen redenen heeft



aangevoerd die in de weg konden staan aan een terugkeer naar Bulgarije, heeft niet tot gevolg dat het Bundesamt, nadat het kennis had gekregen van de erkenning, hem opnieuw had moeten horen.