

Zaak C-753/22

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:

12 december 2022

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 september 2022

Verzoekende partij en verzoekende partij tot Revision:

QY

Verwerende partij en verwerende partij in Revision:

Bondsrepubliek Duitsland

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bindende werking van de erkenning van de vluchtelingenstatus door een lidstaat van de Europese Unie jegens een andere lidstaat

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU, in het bijzonder

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 (PB 2013, L 180, blz. 60) (hierna: „richtlijn 2013/32”)

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 (PB 2011, L 337, blz. 9) (hierna: „richtlijn 2011/95”)

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 2013, L 180, blz. 31, met rectificatie in PB 2017, L 49, blz. 50) (Dublin III-verordening) [hierna: „verordening nr. 604/2013”]

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2012, C 326, blz. 391) (hierna: „Handvest”)

Prejudiciële vraag

Moeten, in een geval dat een lidstaat geen gebruik mag maken van de door artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 geboden mogelijkheid om een verzoek om internationale bescherming met het oog op de toekenning van de vluchtelingenstatus in een andere lidstaat niet-ontvankelijk te verklaren, omdat de levensomstandigheden in die lidstaat de verzoeker zouden blootstellen aan een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest, artikel 3, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 604/2013, artikel 4, lid 1, tweede volzin, en artikel 13 van richtlijn 2011/95 alsook artikel 10, leden 2 en 3, artikel 33, lid 1 en lid 2, onder a) van richtlijn 2013/32 aldus worden uitgelegd dat het feit dat de vluchtelingenstatus reeds is toegekend de lidstaat belet om het bij hem ingediende verzoek om internationale bescherming in behandeling te nemen zonder dat de uitkomst reeds op voorhand vaststaat, en hem ertoe verplicht om de verzoeker de vluchtelingenstatus toe te kennen zonder de materiële voorwaarden voor deze bescherming te onderzoeken?

Aangehaalde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2013/32, in het bijzonder de artikelen 10, leden 2 en 3, 33, lid 1 en lid 2, onder a)

Richtlijn 2011/95, in het bijzonder artikel 4, lid 1, tweede volzin, en artikel 13

Verordening nr. 604/2013, in het bijzonder artikel 3, lid 1, tweede volzin

Artikel 4 van het Handvest

Aangehaalde bepalingen van nationaal recht

Asylgesetz (Duitse asielwet; hierna: „AsylG”)

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Duitse wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheden en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek; hierna: „AufenthG”)

Feiten en procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster, aan wie door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen, Duitsland; hierna: „BMF”) subsidiaire bescherming is verleend, verzoekt om toekenning van de vluchtelingenstatus.
- 2 Verzoekster, die in 1999 is geboren, is een Syrische staatsburger die reeds in 2018 in Griekenland als vluchteling is erkend. Zij kan niet terugkeren naar Griekenland omdat zij daar volgens de definitieve beslissing van een Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland) ernstig risico zou lopen op een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest.
- 3 Bij beschikking van 1 oktober 2019 heeft het BMF verzoekster subsidiaire bescherming verleend en haar verzoek om als vluchteling te worden erkend afgewezen.
- 4 Het hiertegen ingestelde beroep is door het Verwaltungsgericht verworpen met als reden dat het door verzoekster aangevoerde recht niet reeds voortvloeide uit de toekenning van de vluchtelingenstatus in Griekenland. Het verzoek van verweerster was ten principale ongegrond, omdat zij niet het risico liep om in Syrië te worden vervolgd.
- 5 Ter motivering van het hoger beroep bij de verwijzende rechter voert verzoekster in het hoofdgeding hoofdzakelijk aan dat verweerster gebonden is aan de reeds verleende vluchtelingenstatus.

Motivering van de verwijzing

- 6 Het slagen van het hoger beroep hangt af van een beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) over de uitlegging van de Verdragen.
- 7 De juridische beoordeling van de bestreden beschikking van het BMF wordt in het Duitse recht beheerst door het AsylG en het AufenthG.
- 8 Op grond van het nationale recht heeft verzoekster overeenkomstig § 3, lid 4, eerste deelzin, juncto lid 1, AsylG geen recht op toekenning van de vluchtelingenstatus. Zonder een prejudiciële beslissing van het Hof kan de verwijzende rechter echter niet bepalen of deze uitlegging van de genoemde

nationale wettelijke bepalingen verenigbaar is met de in de prejudiciële vraag genoemde Unierechtelijke bepalingen.

- 9 Hieruit volgt dat de hierboven gestelde prejudiciële vraag door het Hof moet worden beoordeeld, aangezien het antwoord hierop niet te vinden is in zijn rechtspraak en evenmin evident is.
- 10 Verzoekster heeft naar nationaal recht geen recht op de vluchtelingenstatus. Een dergelijk recht vloeit, gelet op verzoeksters individuele situatie, niet voort uit § 3, lid 4, eerste zinsdeel, juncto lid 1, AsylG. In het bestreden vonnis van het Verwaltungsgericht is terecht vastgesteld dat verzoekster haar land heeft verlaten zonder dat er sprake was van vervolging. De feitelijke omstandigheden in Syrië worden van dien aard geacht dat het onwaarschijnlijk is dat verzoekster in geval van een – hypothetische – terugkeer een gevaar voor vervolging zou lopen dat relevant zou zijn om haar als vluchteling aan te merken.
- 11 Ook naar nationaal recht kan zij zich niet reeds vanwege de toekenning van de vluchtelingenstatus in Griekenland beroepen op het door haar opgeëiste recht. Overeenkomstig § 60, lid 1, tweede zin, AufenthaltG sluit de door een bepaalde staat verleende buitenlandse erkenning als vluchteling ook uitzetting uit Duitsland naar die staat uit. Dit betekent echter niet dat een persoon recht heeft op hernieuwde toekenning van de vluchtelingenstatus. Een verdergaande bindende werking voor het BMF volgt evenmin uit § 3, lid 3, AsylG, omdat niet is voldaan aan de daarin gestelde voorwaarden en deze bepaling dus niet van overeenkomstige toepassing is.
- 12 De verwijzende rechter acht het noodzakelijk dat wordt verduidelijkt of de in de prejudiciële vraag genoemde bepalingen van Unierecht zich in gevallen als het onderhavige ertegen verzetten dat het door verzoekster ingediende verzoek om internationale bescherming wordt behandeld zonder dat de uitkomst reeds op voorhand vaststaat. Volgens de verwijzende rechter heeft de toekenning van de vluchtelingenstatus door een lidstaat van de Europese Unie geen bindende werking voor een andere lidstaat op grond van het primaire Unierecht. Of zij kan worden afgeleid uit het secundaire Unierecht, moet daarentegen door het Hof worden beoordeeld.

Bindende werking krachtens primair Unierecht

- 13 Overeenkomstig artikel 78, lid 1, eerste volzin, VWEU ontwikkelt de Unie een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming. Daartoe stellen het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 78, lid 2, VWEU maatregelen vast voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (hierna: „GEAS”). Dit omvat onder meer een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt, alsmede een uniforme subsidiairebeschermingsstatus voor onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de Europese Unie, internationale bescherming behoeven [artikel 78, lid 2, onder a) en b), VWEU]. Noch uit deze noch uit andere

bepalingen van de artikelen 77 e.v. VWEU kan worden afgeleid dat de toekenning van de vluchtelingenstatus in een lidstaat eraan in de weg zou staan dat een verzoek om internationale bescherming in een andere lidstaat wordt behandeld zonder dat de uitkomst reeds op voorhand vaststaat. Integendeel, tot dusver bestaat er juist geen onderlinge erkenning van positieve asielbeslissingen. Dit is ook het standpunt van de Europese Commissie.

- 14 Het Hof heeft uitgaande van de artikelen 2 en 3 VEU en de artikelen 67 en 82, lid 1, VWEU daarnaast nog het „beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten” ontwikkeld. Dit vereist, met name wat de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht betreft, dat elk van de lidstaten, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, ervan uitgaat dat alle andere lidstaten het Unierecht en, met name, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen [arresten van het Hof van 19 maart 2019, Ibrahim e.a., C-297/17, C-18/17, C-319/17 en C-438/17, EU:C:2019:219, punten 83 e.v., en 22 februari 2022, Commissaris-generaal voor vluchtelingen en staatlozen (Gezinsverband – Reeds verleende bescherming), C-483/20, EU:C:2022:103, punt 28].
- 15 Dit betekent echter niet dat de in een andere lidstaat toegekende vluchtelingenstatus bindende werking heeft. Het bestaan van een dergelijk verrekend rechtsgevolg wordt weersproken door het feit dat de Unie tot op heden juist geen uniforme beschermingsstatus in de zin van artikel 78, lid 2, onder a) en b), VWEU in het leven heeft geroepen. Het onderzoek ten gronde van de voorwaarden voor het verzoek om internationale bescherming blijft dus zaak van de lidstaat waarbij dat verzoek is ingediend.

Bindende werking op grond van secundair Unierecht

- 16 Ook het secundaire Unierecht kent geen procedurele of materiële bepalingen op het gebied van het vluchtelingenrecht die uitdrukkelijk voorschrijven dat de erkenning van de vluchtelingenstatus door een lidstaat bindend is voor de asielprocedure van een andere lidstaat.
- 17 Tot op heden heeft het Hof zich niet uitgesproken over de vraag of de bindende werking van beslissingen van de lidstaten inzake erkenning in het kader van de asielprocedure kan worden afgeleid uit het algemene Unierechtelijke beginsel dat de asielaanvraag van een asielzoeker slechts inhoudelijk wordt behandeld door één enkele lidstaat die volgens de criteria in hoofdstuk III van verordening nr. 604/2013 als verantwoordelijke lidstaat wordt aangewezen. Dit beginsel komt tot uitdrukking in artikel 3, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 604/2013.
- 18 Volgens de rechtspraak van het Hof is dit beginsel het wezenlijke beginsel van de Dublin III-verordening, dat de algemene grondslag van het GEAS vormt (arrest van 2 april 2019, H. en R., C-582/17 en C-583/17, EU:C:2019:280, punt 78). Het zou dus ook toepassing kunnen vinden in situaties als die van verzoekster, die niet overeenkomstig verordening nr. 604/2013 moeten worden beoordeeld. Bijgevolg

zou een onderzoek ten gronde in één enkele lidstaat, ongeacht de uitkomst ervan, mogelijk een aanspraak op geldigheid in alle andere lidstaten kunnen inhouden.

- 19 De bewoordingen van de artikelen 4, lid 1, tweede volzin, en 13 van richtlijn 2011/95 verzetten zich evenmin tegen een uitlegging dat de erkenning in alle lidstaten van de Europese Unie alleen zou kunnen afhangen van de toekenning van de vluchtelingenstatus in één lidstaat.
- 20 Ook moet rekening worden gehouden met de voorschriften van richtlijn 2013/32, in het bijzonder met de tweede zin van overweging 43, artikel 10, leden 2 en 3, en artikel 33, leden 1 en 2, onder a).
- 21 De door artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 aan de lidstaten geboden mogelijkheid om af te zien van een beslissing ten gronde in geval dat een andere lidstaat internationale bescherming heeft verleend – zoals voor de Bondsrepubliek Duitsland geregeld in § 29, lid 1, punt 2, AsylG – zou kunnen worden opgevat als de uitdrukking van het beginsel van één enkele inhoudelijke behandeling van een asielverzoek in één enkele lidstaat van de Europese Unie.
- 22 Wanneer er echter, zoals in casu, sprake is van een situatie waarin geen gebruik kan worden gemaakt van de in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde bevoegdheid, omdat anders artikel 4 van het Handvest dreigt te worden geschonden, rijst de vraag of een door een lidstaat gegeven erkenningsbeslissing bindend kan zijn voor alle lidstaten, en welke rechtsgevolgen zich kunnen voordoen.
- 23 In dit verband acht de verwijzende rechter de opvatting van advocaat-generaal Pikamäe [conclusie van advocaat-generaal Pikamäe in de zaak Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Gezinsverband – Reeds verleende bescherming), C-483/20, EU:C:2021:780, punt 64] overtuigend, waarover het Hof zich tot op heden nog niet heeft uitgesproken. Volgens deze opvatting moet de lidstaat de betrokken derdelander aanmerken en behandelen als een persoon die voor het eerst om internationale bescherming verzoekt, ongeacht de bescherming die hem reeds door een andere lidstaat is toegekend. Om artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 niet zijn nuttig effect te ontnemen mag de voorafgaande toekenning van internationale bescherming door een eerste lidstaat in het kader van de inhoudelijke behandeling van het verzoek, niet in aanmerking worden genomen.
- 24 Zekere aanwijzingen voor het bestaan van een bindende werking van de toekenning van de vluchtelingenstatus kunnen echter ook voortvloeien uit het feit dat het ontkennen van een dergelijk gevolg ertoe zou kunnen leiden dat de specifieke regels betreffende het tenietgaan, de uitsluiting en de intrekking van de vluchtelingenstatus overeenkomstig de artikelen 11, 12 en 14 van richtlijn 2011/95 worden omzeild. Tegen een dergelijk risico van omzeiling pleit evenwel dat het in de betrokken asielprocedure niet gaat om het tenietgaan of de intrekking van de in de eerste lidstaat verleende vluchtelingenstatus, maar om de

mogelijkheid voor een asielzoeker om naast de reeds in de eerste lidstaat verleende vluchtelingenstatus een aanvullende bescherming met bijbehorende rechten in de tweede lidstaat te verkrijgen.

Bestaande rechtspraak van het Hof

- 25 Naar de overtuiging van de verwijzende rechter kan in de eerdere rechtspraak van het Hof niet met zekerheid een antwoord – hetzij in de ene richting, hetzij in de andere richting – worden gevonden op de vraag omtrent de bindende werking. De beschikking van 13 november 2019, Hamed en Omar (C-540/17 en C-541/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:964), bevat onvoldoende duidelijke conclusies over de wijze waarop een nieuwe asielprocedure moet worden uitgevoerd.
- 26 In punt 42 van die beschikking heeft het Hof letterlijk het volgende betoogd: „Zoals bovendien blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing, biedt het Duitse recht weliswaar een zekere bescherming aan een verzoeker die wegens het ernstige risico van een met artikel 4 van het Handvest strijdige onmenselijke of vernederende behandeling in de lidstaat die hem reeds de vluchtelingenstatus heeft toegekend, niet naar die lidstaat kan worden teruggestuurd, maar voorziet het, bij gebreke van een nieuwe asielprocedure, niet in de erkenning van deze status, noch in de toekenning van de daaraan verbonden rechten in Duitsland.”
- 27 Voor zover het Hof enerzijds spreekt over een „nieuwe” asielprocedure, pleit dit voor een behandeling waarvan de uitkomst nog in geen enkel opzicht vooraf vaststaat. Anderzijds richt het Hof zich verderop in de aangehaalde zin op de rechten die verbonden zijn aan de vluchtelingenstatus, dat wil zeggen de statusgebonden rechtsgevolgen van de erkenning. Deze vaststelling van het Hof zou er ook voor kunnen pleiten dat de eerste erkenning als vluchteling door een lidstaat bindende werking heeft voor andere lidstaten.