



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
M. BOBEK  
van 5 december 2019<sup>1</sup>

**Zaak C-564/18**

**LH**  
**tegen**  
**Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

[verzoek van de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk beleid inzake asiel en subsidiaire bescherming – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning van internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 33 – Gronden voor niet-ontvankelijkheid – Uitputtende aard – Artikel 46, lid 3 – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel – Termijn van 8 dagen waarbinnen de rechterlijke instantie een beslissing dient te nemen”

## I. Inleiding

1. In richtlijn 2013/32/EU<sup>2</sup> worden vijf situaties genoemd waarin een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden geacht. Twee daarvan zijn relevant voor deze zaak: wanneer een derde land jegens de betrokken verzoeker als „eerste land van asiel” dan wel als „veilig derde land” kan worden beschouwd.
2. Kan een lidstaat een regeling vaststellen op grond waarvan de autoriteiten van die lidstaat verzoeken niet-ontvankelijk kunnen verklaren, als die verzoeken zijn ingediend door verzoekers die in die lidstaat aankomen via een derde land dat als „veilig land van doorreis” wordt beschouwd, waarmee in feite een categorie aan de opsomming van artikel 33 van richtlijn 2013/32 wordt toegevoegd?
3. Kan daarnaast een termijn van 8 dagen worden toegepast op de rechterlijke behandeling van administratieve beslissingen waarbij verzoeken niet-ontvankelijk worden verklaard?

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

<sup>2</sup> Richtlijn 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).

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

4. Blijkens overweging 43 van richtlijn 2013/32 „moeten [de lidstaten] alle verzoeken onderzoeken op de inhoud, met andere woorden beoordelen of de betrokken verzoeker al dan niet in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, behoudens andere bepalingen in onderhavige richtlijn, met name indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een ander land het onderzoek zal doen of voldoende bescherming zal verlenen. De lidstaten dienen met name niet te worden verplicht de inhoud van een verzoek om internationale bescherming te beoordelen indien een eerste land van asiel de verzoeker de vluchtelingenstatus of anderszins voldoende bescherming heeft verleend en indien de verzoeker opnieuw in dat land zal worden toegelaten.”

5. In overweging 44 van richtlijn 2013/32 wordt verklaard dat „[d]e lidstaten [niet dienen] te worden verplicht de inhoud van een verzoek om internationale bescherming te beoordelen indien op grond van een voldoende band met een derde land, zoals omschreven in het nationale recht, redelijkerwijs kan worden verwacht dat de verzoeker in dat derde land bescherming zoekt, en er redenen zijn om aan te nemen dat de verzoeker tot dat land zal worden toegelaten of opnieuw zal worden toegelaten. De lidstaten mogen slechts op die basis handelen indien die verzoeker in het betrokken derde land veilig is. Teneinde secundaire stromen verzoekers te vermijden, moeten gemeenschappelijke principes worden vastgesteld voor het als veilig beschouwen of aanmerken van derde landen door de lidstaten.”

6. Artikel 33 van richtlijn 2013/32 ziet op „niet-ontvankelijke verzoeken” en luidt als volgt.

„1. Naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening (EU) nr. 604/2013, zijn de lidstaten niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht.

2. De lidstaten kunnen 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.”

7. Artikel 35 van richtlijn 2013/32 gaat over „het begrip ‚eerste land van asiel’” en bepaalt dat:

„Een land kan worden beschouwd als eerste land van asiel voor een bepaalde verzoeker wanneer:

- a) de verzoeker in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of
- b) hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement,

mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten.

Bij de toepassing van het begrip ‚eerste land van asiel’ op de bijzondere omstandigheden van een verzoeker kunnen de lidstaten rekening houden met artikel 38, lid 1. De verzoeker mag de toepassing van het begrip ‚eerste land van asiel’ op zijn bijzondere omstandigheden aanvechten.”

8. Artikel 38 ziet op „het begrip ‚veilig derde land’” en bepaalt het volgende.

„1. De lidstaten mogen het begrip ‚veilig derde land’ alleen toepassen indien de bevoegde autoriteiten zich ervan hebben vergewist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in het betrokken derde land overeenkomstig de volgende beginselen zal worden behandeld:

- a) het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging;
- b) er bestaat geen risico op ernstige schade in de zin van richtlijn 2011/95/EU;
- c) het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève wordt nageleefd;
- d) het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd, en
- e) de mogelijkheid bestaat om om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien hij als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève.

2. De toepassing van het begrip ‚veilig derde land’ is onderworpen aan voorschriften in het nationale recht, waaronder:

- a) voorschriften waarbij een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan;
- b) voorschriften betreffende de methode met behulp waarvan de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat het begrip ‚veilig derde land’ op een bepaald land of een bepaalde verzoeker kan worden toegepast. Een dergelijke methode dient onder meer te bestaan uit een veiligheidsstudie per land voor een bepaalde verzoeker en/of een nationale vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig;
- c) voorschriften overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker veilig is; deze voorschriften moeten ten minste de verzoeker in staat stellen de toepassing van het begrip ‚veilig derde land’ aan te vechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is. De verzoeker moet ook in de gelegenheid worden gesteld om het bestaan van de onder a) bedoelde band tussen hem en het derde land aan te vechten.

[...]”

9. In artikel 46 is het „recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel” aan de orde. Dit artikel luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen:

a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:

[...]

ii) om een verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen overeenkomstig artikel 33, lid 2;

[...]

[...]

3. Teneinde aan lid 1 te voldoen, zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

[...]

10. De lidstaten kunnen termijnen vastleggen voor het onderzoek door de in lid 1 bedoelde rechterlijke instantie van beslissingen van de beslissingsautoriteit.

[...]”

### ***B. Nationaal recht***

10. Ingevolge § 51, lid 2, onder f), van menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Hongaarse wet nr. LXXX van 2007 inzake het recht op asiel; hierna: „wet betreffende het asielrecht”) is een verzoek niet-ontvankelijk wanneer „de verzoeker in Hongarije is aangekomen via een land waar hij niet aan vervolging in de zin van § 6, lid 1, of een risico op ernstige schade in de zin van § 12, lid 1, is blootgesteld of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd”.

11. § 53, lid 4, van de wet betreffende het asielrecht bepaalt dat met betrekking tot niet-ontvankelijk verklaarde verzoeken de justitiële fase van de asielprocedure maximaal 8 dagen mag duren.

### **III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen**

12. Verzoeker in het hoofdgeding is een Syrisch onderdaan behorende tot de Koerdische bevolkingsgroep, die op 19 juli 2018 om internationale bescherming heeft verzocht.

13. De bevoegde asielautoriteit, de Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Hongaarse immigratie- en asiendienst; hierna: „immigratiedienst”), heeft het verzoek niet-ontvankelijk verklaard en gesteld dat het beginsel van non-refoulement in het geval van verzoeker niet van toepassing was. Zij heeft gelast dat verzoeker het grondgebied van de Europese Unie diende te verlaten en naar het grondgebied van de Republiek Servië diende terug te keren, en een verwijderingsmaatregel bevolen ter uitvoering van dat besluit. Bovendien legde zij de verzoeker een inreis- en verblijfsverbod van 2 jaar op.

14. Verzoeker heeft beroep ingesteld tegen dat besluit bij de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije), de verwijzende rechter.

15. Verzoeker stelt dat het besluit van de immigratiedienst onrechtmatig is en dus nietig moet worden verklaard, en dat uitspraak moet worden gedaan over de grond van zijn verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus, omdat § 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht op grond waarvan de immigratiedienst zijn verzoek niet-ontvankelijk heeft verklaard, in strijd is met het Unierecht aangezien dit artikel een nieuwe grond voor niet-ontvankelijkheid vormt op basis van het begrip „veilig land van doorreis”, welke grond niet is genoemd in artikel 33 van richtlijn 2013/32.

16. De immigratiedienst voert in wezen aan dat § 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht in zijn historische context dient te worden beoordeeld: de wetgever heeft beoogd voorschriften op te stellen die onder andere een oplossing moesten bieden voor de problemen die voortvloeiden uit de aanzienlijke aantallen verzoekers.

17. Daarnaast vraagt de verwijzende rechter zich af of de termijn van 8 dagen waarbinnen hij het besluit van de immigratiedienst waarbij verzoekers verzoek niet-ontvankelijk is verklaard, diende te toetsen, passend is.

18. Onder dergelijke omstandigheden heeft de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en de volgende vragen aan het Hof voorgelegd.

„1) Kunnen de bepalingen betreffende niet-ontvankelijke verzoeken van artikel 33 van [richtlijn 2013/32] 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 desbetreffende 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 [van de Europese Unie] en artikel 31 van [richtlijn 2013/32] – mede 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 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 8 dagen?”

19. De verwijzende rechter heeft verzocht de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Bij beslissing van 19 september 2018 heeft de aangewezen kamer van het Hof besloten dat verzoek niet in te willigen.

20. Verzoeker, de Duitse regering, de Franse regering, de Hongaarse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van de Franse regering waren zij tevens op de terechtzitting van 11 september 2019 aanwezig.

#### IV. Beoordeling

21. In het eerste deel van deze conclusie zet ik uiteen dat de opsomming van (materiële) niet-ontvankelijkheidsgronden van artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 uitputtend is. Aangezien de aanvullende grond van „veilig land van doorreis” niet onder de bestaande begrippen „eerste land van asiel” of „veilig derde land” kan worden gebracht, ben ik genooddaakt te concluderen dat de lidstaten een dergelijke aanvullende grond voor niet-ontvankelijkheid inderdaad niet mogen invoeren (A).

22. Wat de tweede vraag betreft, geef ik het Hof in deze zaak, op een wijze die vergelijkbaar is met mijn parallelle conclusie in zaak C-406/18, PG/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (hierna: „PG”), in overweging te antwoorden dat de vraag of de voorgeschreven termijn van 8 dagen passend is, afhangt van de vraag of op grond van die termijn de procedurele rechten van de verzoeker kunnen worden gewaarborgd. Dit dient door de nationale rechter in het licht van de specifieke omstandigheden van het geval te worden beoordeeld, gelet op zijn plicht om een volledig en ex nunc onderzoek uit te voeren, doch ook in het kader van de gehele omstandigheden waaronder die rechter wordt verzocht om zijn justitiële functies te vervullen. Mocht de nationale rechter tot de slotsom komen dat, gelet op deze overwegingen, de termijn in kwestie niet kan worden nageleefd, dan dient die rechter de toepasselijke termijn buiten toepassing te laten en het onderzoek zo snel mogelijk nadat die termijn is verstreken, af te ronden (B).

##### *A. Eerste vraag: gronden voor niet-ontvankelijkheid*

23. Ingevolge § 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht, zoals per 1 juli 2018 ingevoerd, wordt een verzoek als niet-ontvankelijk beschouwd wanneer de verzoeker in Hongarije aankomt via een derde land waar hij niet aan vervolging of een risico op ernstige schade is blootgesteld of waar „*een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd*”.<sup>3</sup> In deze conclusie verwijs ik naar deze grond als de grond van het „veilige land van doorreis”, net als de verwijzende rechter, verzoeker en de belanghebbenden met de door hen gebezigde korte aanduiding doen.

24. De Hongaarse regering acht deze grond verenigbaar met het begrip „veilig derde land” van artikel 33, lid 2, onder c), en artikel 8 van richtlijn 2013/32. Zij benadrukt daarbij dat de lidstaten bij het omzetten van een richtlijn over een zekere vrijheid beschikken en merkt op dat een eerdere versie van de nationale wetgeving de tekst van richtlijn 2013/32 nauw volgde, hetgeen evenwel tot onbevredigende resultaten leidde, vooral tijdens de migratiecrisis. Daarnaast stelt de Hongaarse regering dat de huidige wetgeving gericht is op het voorkomen van „forum shopping” in asielkwesties. Volgens deze regering dient een asielzoeker om asiel te verzoeken in het eerste land dat veilig voor hem is en niet noodzakelijkerwijs in het land dat hij voor zichzelf het best acht. De nieuwe grond duidt erop dat de asielzoeker er niet voor kan kiezen om niet om internationale bescherming te verzoeken in een derde land waarin hij heeft verbleven.

25. Alle overige belanghebbenden (alsmede de verwijzende rechter) wijzen erop dat artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 niet in de niet-ontvankelijkheidsgrond van „veilig land van doorreis” voorziet. Zij voeren aan dat de opsomming in dat artikel duidelijk uitputtend is en zich ertegen verzet dat de lidstaten daar categorieën aan toevoegen.

26. Dit standpunt deel ik. Niettemin is het van belang om reeds aan het begin duidelijk te maken dat het begrip „niet-ontvankelijkheid” van artikel 33 van richtlijn 2013/32, zoals dat in deze zaak aan de orde is, verwijst naar wat wellicht het best „materiële” niet-ontvankelijkheid kan worden genoemd, in tegenstelling tot „procedurele” niet-ontvankelijkheid.

<sup>3</sup> Cursivering van mij.

27. Artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat de lidstaten in bepaalde omstandigheden een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen (en dus ervan kunnen afzien dit verzoek inhoudelijk te onderzoeken). De onder a) tot en met e) van dat artikel bedoelde scenario's betreffen alle situaties waarin het niet noodzakelijk is de inhoud van het verzoek te beoordelen (of opnieuw te beoordelen).<sup>4</sup> Deze „materiële” niet-ontvankelijkheid verschilt niettemin van de algemene procedurele niet-ontvankelijkheid, die in verschillende omstandigheden kan ontstaan. Met andere woorden, dat de gronden voor „materiële” niet-ontvankelijkheid door middel van richtlijn 2013/32 zijn geharmoniseerd, betekent niet dat de lidstaten geen voorschriften betreffende de verschillende aspecten van *procedurele* (niet-)ontvankelijkheid kunnen in stand houden of invoeren, als die welke verband houden met de toepasselijke termijnen waarbinnen beroep moet worden ingesteld, de voorwaarden daarvoor, de procesbevoegdheid enzovoort.

28. Wat specifiek de gronden voor materiële niet-ontvankelijkheid betreft, ben ik inderdaad genoodzaakt te concluderen dat artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 in dat opzicht een uitputtende opsomming biedt. Deze conclusie vloeit duidelijk niet alleen voort uit de tekst van die bepaling („De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer [...]”), doch ook uit de logica en het systeem van de richtlijn<sup>5</sup>, en is recent door het Hof bevestigd, zij het in een enigszins andere context<sup>6</sup>.

29. Rest derhalve nog de vraag of de grond van het „veilige land van doorreis” onder een van de reeds in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 genoemde gronden voor niet-ontvankelijkheid kan worden gebracht. Van de vijf genoemde gronden zouden binnen de context van deze zaak slechts de twee volgende een rol kunnen spelen: „eerste land van asiel” en „veilig derde land”, zoals nader in artikel 35 respectievelijk 38 van richtlijn 2013/32 omschreven.

30. Thans zal ik achtereenvolgens beide gronden bespreken.

#### *1. Eerste land van asiel*

31. Het begrip „eerste land van asiel” wordt omschreven in artikel 35 van richtlijn 2013/32. Het is van toepassing op twee situaties.

32. Ten eerste gaat het ingevolge artikel 35, onder a), van richtlijn 2013/32 om een land waarin de betrokken verzoeker is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten. Deze situatie, waarbij de vluchtelingenstatus reeds aan de verzoeker is toegekend en hij die bescherming nog kan genieten, is duidelijk niet van toepassing op de grond van „veilig land van doorreis” en is op basis van de beschikbare informatie niet relevant voor verzoekers situatie.

33. Ten tweede kan het begrip „eerste land van asiel” van artikel 35, onder b), van richtlijn 2013/32 een land betreffen waarin de betrokken verzoeker „voldoende bescherming geniet”, „met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement, mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten”.

34. In richtlijn 2013/32 wordt niet toegelicht wat er met „voldoende bescherming” wordt bedoeld. Het arrest van het Hof in de zaak Alheto biedt in dat opzicht evenwel een leidraad. In die zaak werd het begrip „voldoende bescherming” in de zin van artikel 35, onder b), van richtlijn 2013/32 door het Hof toegepast op de situatie van een bij de UNRWA<sup>7</sup> geregistreerde Palestijnse verzoeker, die haar

4 Zie punt 6 hierboven.

5 Stelselmatig, zoals wordt bevestigd in overweging 43 van richtlijn 2013/32, „moeten [de lidstaten] alle verzoeken onderzoeken op de inhoud”, hetgeen aangeeft dat de gevallen waarin het mogelijk is om van die verplichting af te zien, als uitzonderingen dienen te worden behandeld en restrictief dienen te worden uitgelegd.

6 Arrest van 19 maart 2019, Ibrahim e.a. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, EU:C:2019:219, punt 76).

7 Organisatie van de Verenigde Naties voor Hulpverlening aan Palestijnse Vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA).

gebruikelijke verblijfplaats in de Gazastrook had verlaten om naar het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië te gaan. Zij heeft daar gedurende korte tijd<sup>8</sup> verbleven, alvorens naar een lidstaat te reizen en aldaar een verzoek om internationale bescherming in te dienen. De UNRWA is actief en wordt erkend op het grondgebied van Jordanië, en de vraag was in wezen of Jordanië als het eerste land van asiel van de verzoeker kon worden beschouwd.

35. Binnen die specifieke context oordeelde het Hof dat er „voldoende bescherming” in de zin van artikel 35, onder b), van richtlijn 2013/32 geacht kan worden te zijn verleend aan een persoon die daadwerkelijke bescherming of bijstand van de UNRWA geniet, indien het desbetreffende land „zich ertoe verbindt om de belanghebbende weer toe te laten nadat deze zijn grondgebied heeft verlaten teneinde om internationale bescherming te verzoeken in de Unie” en indien dat land „deze bescherming of bijstand van de UNRWA erkent en het beginsel van non-refoulement toepast, waardoor de belanghebbende veilig en in waardige leefomstandigheden op zijn grondgebied kan verblijven, zolang de op het grondgebied van de gebruikelijke verblijfplaats gelopen risico’s dit noodzakelijk maken”.<sup>9</sup>

36. Met andere woorden, net als bij de situatie van artikel 35, onder a), van richtlijn 2013/32, wordt in de situatie onder b) van dat artikel uitgegaan van de premisse dat de betrokken verzoeker *reeds* enige mate van bescherming kan genieten, die hem nog steeds kan worden geboden.<sup>10</sup>

37. Deze enigszins „retrospectieve” dimensie van de internationale bescherming die reeds aan de verzoeker is verleend (en waarvan hij nog kan genieten) in de zin van artikel 35, onder b), vindt verder steun in de titel van artikel 35 („eerste land van *asiel*”) en in de in dat opzicht in overweging 43 van richtlijn 2013/32 verschaftte toelichting.

38. Deze elementen maken duidelijk dat het begrip „eerste land van asiel” van artikel 35, onder b), van richtlijn 2013/32 ziet op iets geheel anders dan het begrip „veilig land van doorreis”.

39. Ten eerste is het juist dat het vrij algemene begrip „voldoende bescherming” – een van de bepalende elementen van een „eerste land van asiel” van artikel 35, onder b), van richtlijn 2013/32 – tevens voorkomt in de omschrijving van „veilig land van doorreis” van de nationale bepaling in kwestie. Dit gezegd zijnde, vereist § 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht niet expliciet dat het beginsel van non-refoulement in het betrokken derde land wordt gewaarborgd.

40. Ten tweede, en dit betreft een fundamentele punt, vind ik het moeilijk te begrijpen hoe het enkele feit van de mogelijkheid van een doorreis via een ander land de verzoeker daadwerkelijke bescherming zou verlenen, tot welke bescherming de verzoeker wederom gerechtigd zou zijn wanneer (indien) hij weer tot dat land wordt toegelaten. De enkele mogelijkheid dat die verzoeker prospectief om internationale bescherming in dat land verzoekt, is iets volstrekt anders dan bescherming die reeds is verleend en nog kan worden geboden, hetgeen inherent is aan het begrip „eerste land van asiel”.

41. In het licht van het voorgaande concludeer ik dat het begrip „veilig land van doorreis” niet geacht kan worden onder het begrip „eerste land van asiel” in de zin van artikel 33, lid 2, onder b), en artikel 35 van richtlijn 2013/32 te vallen of daaraan te voldoen.

<sup>8</sup> 23 dagen. Zie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punt 85).

<sup>9</sup> Arrest van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 143).

<sup>10</sup> Zie ook conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punt 84).



## 2. Veilig derde land

42. Voor de toepassing van het begrip „veilig derde land” van artikel 33, lid 2, onder c), en artikel 38 van richtlijn 2013/32 gelden drie algemene categorieën voorwaarden die in wezen als *beginselen*, *voorschriften* en *waarborgen* kunnen worden omschreven.

43. Ten eerste moet de lidstaat zich er krachtens artikel 38, lid 1, onder a) tot en met e), van richtlijn 2013/32 van hebben vergewist dat expliciet vermelde *beginselen* jegens de betreffende verzoeker geëerbiedigd zullen worden. Deze beginselen schrijven voor dat het leven en de vrijheid niet worden bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging; dat er geen risico op ernstige schade in de zin van richtlijn 2011/95/EU<sup>11</sup> bestaat; dat het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève wordt nageleefd<sup>12</sup>; dat het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd; en dat de mogelijkheid bestaat om om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien de verzoeker als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève.

44. Ten tweede dienen de lidstaten te voorzien in *voorschriften* waarbij er ingevolge artikel 38, lid 2, onder a), *een band wordt vereist tussen de verzoeker en het betrokken derde land op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan*. Ingevolge artikel 38, lid 2, onder b), van richtlijn 2013/32 dienen die voorschriften tevens de methode te bepalen met behulp waarvan de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat het begrip „veilig derde land” op een bepaald land of een bepaalde verzoeker kan worden toegepast. Ten slotte dient er ingevolge artikel 38, lid 2, onder c), sprake te zijn van voorschriften overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker veilig is.

45. Ten derde bepaalt artikel 38, lid 2, onder c), inzake de *waarborgen* dat deze voorschriften de verzoeker „ten minste” in staat moeten stellen de toepassing van het begrip „veilig derde land” aan te vechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is. De verzoeker moet ook in de gelegenheid worden gesteld om het bestaan van een band tussen hem en het derde land aan te vechten. Daarnaast dient een lidstaat overeenkomstig artikel 38, lid 3, indien deze een uitsluitend op het begrip „veilig derde land” gebaseerde beslissing neemt, de verzoeker daarvan op de hoogte te stellen en hem een document te verschaffen waarin de autoriteiten van het derde land in de taal van dat land ervan in kennis worden gesteld dat het verzoek niet inhoudelijk is onderzocht. Ten slotte dienen de lidstaten overeenkomstig artikel 38, lid 4, wanneer het derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat, ervoor te zorgen dat toegang wordt verstrekt tot een procedure overeenkomstig de uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II van richtlijn 2013/32.

46. In de loop van de mondelinge behandeling ontstond er enige discussie over de vraag of een doorreis via een bepaald land kan worden beschouwd als „een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan” in de zin van artikel 38, lid 2, onder a).

47. Ik denk niet dat dit kan.

<sup>11</sup> Richtlijn 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).

<sup>12</sup> Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, dat is ondertekend in Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 137, nr. 2545 (1954)] en op 22 april 1954 in werking is getreden. Het verdrag is aangevuld en geamendeerd door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, opgesteld in New York op 31 januari 1967 en op 4 oktober 1967 in werking getreden (hierna: „Verdrag van Genève”).

48. Ik geef toe dat de tekst van artikel 38, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 niet veel leidraad biedt wat betreft de betekenis van het begrip „band tussen de verzoeker en het betrokken derde land op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan”. In overweging 44 wordt verwezen naar een omschrijving in het nationale recht.

49. Als ik evenwel de directe context van dat begrip „band” nader bestudeer, constateer ik dat artikel 38, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2013/32 aan de lidstaten een verplichting oplegt om voorschriften aan te nemen waarbij wordt vereist dat die band bestaat en om een methode vast te stellen ter beoordeling van de situatie voor een bepaalde verzoeker. Indien niet meer dan een eenvoudige doorreis zou volstaan om een dergelijke band vast te stellen, waarom zouden dan uitgebreide vereisten inzake beginselen, voorschriften of waarborgen gelden?

50. Wat de bredere context van artikel 38, lid 2, onder a), betreft, constateer ik dat het begrip „veilig derde land” (samen met „een andere lidstaat” en „eerste land van asiel”) een van de drie categorieën van landen is waarheen een verzoeker verwezen kan worden om zijn verzoek om internationale bescherming in behandeling te laten nemen. Met andere woorden, deze begrippen maken het voor de autoriteiten van de lidstaten die een verzoek om internationale bescherming hebben ontvangen, mogelijk om de verantwoordelijkheid voor het onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker naar een ander land te verleggen.

51. Ten eerste betreft dit een uitzondering op de algemene regel op grond waarvan in beginsel alle verzoeken dienen te worden onderzocht.<sup>13</sup> Deze uitzondering dient, net als iedere andere uitzondering, restrictief te worden uitgelegd.<sup>14</sup>

52. Ten tweede betreffen de drie categorieën landen niet *willekeurig andere* landen, maar landen die specifieke waarborgen bieden, waarvan het bestaan hetzij wordt aangenomen (wat de lidstaten betreft)<sup>15</sup>, hetzij volgens de genoemde voorschriften wordt geverifieerd. Indien de wetgever een omschrijving wenste te geven van de band die een hoofdelement van het begrip „veilig derde land” vormt door middel van een verwijzing naar enkel een doorreis, zou een dergelijke intentie mijns inziens, gezien het tamelijk gedetailleerde, met artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32 ingevoerde procedurele regime, duidelijk zijn vermeld. Nogmaals, mocht dat de bedoeling zijn, dan zou het thans toepasselijke, gedetailleerde procedurele regime volledig overbodig zijn.

53. Ten derde bepaalt de laatste volzin van artikel 38, lid 2, onder c), dat de verzoeker in de gelegenheid moet worden gesteld om „het bestaan van een band tussen hem en het derde land aan te vechten”. Wil dat recht enige betekenis hebben, dan dient de band in kwestie op iets meer neer te komen dan een doorreis, daar de discussie anders hoogstwaarschijnlijk zou worden beperkt tot welk soort doorreis doorslaggevend is (te voet, per auto, met een bus of met het vliegtuig), en tot de vraag of bijvoorbeeld een tussenstop van 20 minuten, gedurende welke de potentiële verzoeker de ambtenaren van het betrokken land had kunnen benaderen, volstaat om de betreffende band tot stand te doen komen.

54. Het begrip „veilig land van doorreis” van § 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht bevat nog een ander aspect, te weten het vereiste inzake „voldoende bescherming”.

<sup>13</sup> Zie voetnoot 5 hierboven.

<sup>14</sup> Zie ook conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punt 78) aangaande de richtlijn die aan richtlijn 2013/32 voorafging.

<sup>15</sup> Arrest van 19 maart 2019, Ibrahim e.a. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, EU:C:2019:219, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55. Zoals reeds is vermeld, vereist § 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht niet expliciet dat „veilige landen van doorreis”, in tegenstelling tot „eerste landen van asiel” of „veilige derde landen”, een waarborg bieden ten aanzien van het beginsel van non-refoulement, waarvan de eerbiediging op grond van het Verdrag van Genève en dus logischerwijs ook op grond van het Unierecht vereist is.<sup>16</sup>

56. De grond van „veilig land van doorreis” zoals omschreven in de aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling versoepelt derhalve de geldende normen op twee punten: wat betreft de sterkte van de relatie die moet bestaan tussen de verzoeker en het betrokken derde land, alsmede wat betreft het beschermingsniveau dat het betrokken derde land dient te bieden. Wegens die twee redenen kan de grond van „veilig land van doorreis” waarin § 51, lid 2, onder f), van de wet betreffende het asielrecht voorziet, mijns inziens niet worden geacht overeen te stemmen met het begrip „veilig derde land” zoals bedoeld in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32.

57. Deze conclusie geldt ongeacht het feit dat in het recente voorstel van de Europese Commissie voor een asielprocedureverordening<sup>17</sup> ter vervanging van richtlijn 2013/32 in ontwerpartikel 45, lid 3, onder a), betreffende het begrip „veilig derde land” wordt voorgesteld dat „de beslissingsautoriteit een derde land voor een specifieke verzoeker na een individuele behandeling van het verzoek alleen beschouwt als een veilig derde land wanneer zij ervan overtuigd is dat het derde land voor die verzoeker veilig is overeenkomstig de criteria die zijn vastgesteld in lid 1 en zij heeft vastgesteld dat: (a) er een band bestaat tussen de verzoeker en het betrokken derde land op grond waarvan het redelijk is dat de verzoeker naar dat land gaat, *onder meer omdat de verzoeker door dat derde land is gereisd en dat land geografisch dicht bij het land van herkomst van de verzoeker ligt; [...]*”<sup>18</sup>

58. Ten eerste betreft deze tekst een wetsvoorstel en (nog) geen bindende handeling van Unierecht.

59. Ten tweede kan het voorstel, gezien de inhoud van de ontwerptekst aangaande het begrip „veilig derde land”, nauwelijks als een verduidelijking of codificatie van het huidige recht inzake deze kwestie worden gezien. Mocht het voorstel worden aangenomen, dan zou het – en de Commissie gaf dit ter terechtzitting ook toe – eerder een duidelijke wijziging van het juridische regime vertegenwoordigen.

60. Ten derde lijkt het feit dat in de voorgestelde versie een substantiële wijziging wordt overwogen die verder gaat dan enkel een verduidelijking van het bestaande begrip, weerklank te hebben gevonden in het wetgevingsproces, tijdens hetwelk twijfels zijn geuit of het voorstel van de Commissie wel goed aansluit bij de algehele logica die aan het begrip „veilig derde land” ten grondslag ligt.

61. In dit opzicht merk ik op dat de betreffende commissie van het Europees Parlement heeft voorgesteld om de hierboven aangehaalde ontwerptekst als volgt te wijzigen: „(a) er een voldoende band bestaat tussen de verzoeker en het derde land op grond waarvan het redelijk is dat de verzoeker naar dat land gaat; dat betekent dat de verzoeker eerder in dat land heeft gewoond of verbleven, dat gezien de duur en aard van dat verblijf redelijkerwijs kan worden verwacht dat de verzoeker bescherming in dat land zoekt, en dat er gronden zijn om aan te nemen dat de verzoeker opnieuw in dat land zal worden toegelaten; [...]”<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Artikel 33 van het Verdrag van Genève. Zie artikel 78, lid 1, VWEU en artikel 21 van richtlijn 2011/95.

<sup>17</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU [COM(2016) 0467].

<sup>18</sup> Cursivering van mij.

<sup>19</sup> Verslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU, Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, 22 mei 2018 [COM(2016) 0467 – C8-0321/2016-2016/0224 (COD)].

62. Op dezelfde manier overweegt de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) dat het begrip „veilig derde land” niet zou moeten worden omschreven zoals door de Commissie wordt voorgesteld.<sup>20</sup> De UNHCR erkent dat, hoewel „het internationaal recht het bestaan van een betekenisvolle relatie of band niet vereist, de UNHCR er consequent voor heeft gepleit dat een dergelijke betekenisvolle band wél bestaat, waardoor het voor een persoon redelijk en verdedigbaar wordt om in een ander land asiel aan te vragen”.<sup>21</sup> Voorts geeft de UNHCR in overweging dat „als rekening wordt gehouden met de duur en aard van een verblijf, en de op familiebetrekkingen gebaseerde banden of andere nauwe relaties, dit vanuit het perspectief van zowel het individu als het derde land de realistische kans van terugkeer of overdracht verhoogt. Als zodanig verlaagt dit het risico op onregelmatige nadere stromen, voorkomt dit het ontstaan van ‚orbit’-situaties, en bevordert het de internationale samenwerking en het delen van de verantwoordelijkheid.”<sup>22</sup>

63. Het standpunt dat een dergelijke relatie zou kunnen worden afgeleid uit de aanwezigheid van enkele banden die specifiek voor de verzoeker zijn, maar die zeker verder gaan dan enkel een doorreis, wordt tevens weerspiegeld in eerdere standpunten die de UNHCR inzake de kwestie heeft ingenomen.<sup>23</sup>

64. Het is niet aan het Hof om zich uit te spreken over ontwerpwetgeving. Wil het begrip „veilig derde land” echter enige autonome betekenis hebben, dan mag de uitlegging van dat begrip niet leiden tot de quasi-automatische verwijdering van verzoekers naar landen waar zij doorheen zijn gereisd, resulterend in een domino-effect waardoor de inhoud van een bepaald verzoek nimmer ergens zou worden beoordeeld.<sup>24</sup>

65. In het licht van het bovenstaande is dus mijn eerste voorlopige conclusie dat artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 zich er tegen verzet dat de nationale wettelijke regeling van een lidstaat bepaalt dat een verzoek als niet-ontvankelijk dient te worden beschouwd wanneer de verzoeker is aangekomen in die lidstaat via een derde land waar hij niet aan vervolging of een risico op ernstige schade is blootgesteld of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd.

20 Commentaar van de UNHCR op het voorstel van de Europese Commissie voor een asielprocedureverordening [COM(2016) 0467], april 2019. Zoals het Hof in het kader van richtlijn 2011/95 heeft opgemerkt, „[...] zijn de documenten van de [UNHCR] bijzonder relevant, gelet op de rol die het Verdrag van Genève aan de UNHCR toekent”. Arrest van 23 mei 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 30 mei 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 Commentaar van de UNHCR op het voorstel van de Europese Commissie voor een asielprocedureverordening [COM(2016) 0467], april 2019, blz. 42.

22 Ibid.

23 Zie bijvoorbeeld UNHCR, *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, april 2018, en *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, mei 2013.

24 Zie ook overweging 44 van richtlijn 2013/32, waarin wordt gewaarschuwd tegen secundaire stromen verzoekers (die zich voordoen als verzoekers die om internationale bescherming verzoeken, weggaan uit het land waar zij het eerst aankwamen, teneinde bescherming te zoeken in een ander land).

## ***B. Tweede vraag: de passendheid van de termijn van 8 dagen***

66. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)<sup>25</sup>, zich ertegen verzet dat bij wet een dwingende termijn van 8 dagen wordt vastgelegd waarbinnen een rechterlijke instantie haar toetsing van een administratieve beslissing waarbij een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard, dient af te ronden.

67. Ik behandel het vraagstuk van de termijnen waarbinnen rechterlijke instanties in zaken van internationale bescherming hun toetsing dienen te verrichten, in het algemeen in mijn parallelle conclusie in de zaak PG, die van dezelfde datum als deze conclusie is. Mijns inziens is het daarin voorgestelde met betrekking tot een termijn van 60 dagen voor de inhoudelijke toetsing van beslissingen in zaken van internationale bescherming van overeenkomstige toepassing, en in veel gevallen zelfs a fortiori van toepassing, op een termijn van 8 dagen voor beslissingen inzake niet-ontvankelijkheid.

68. In deze conclusie richt ik mij derhalve uitsluitend op de elementen die deze zaak van de zaak PG onderscheiden, waarbij ik voor het overige naar mijn in die conclusie vervatte analyse verwijs. Ik onderstreep hierbij met name dat een beslissing waarin een van de gronden voor niet-ontvankelijkheid wordt toegepast, ook als deze beslissing in een specifieke en versnelde procedure is genomen, niet tot een „versoepeld” niveau van toetsing mag leiden (1). Tezamen met structurele overwegingen die vergelijkbaar zijn aan die in de zaak PG, doet dit feit mij concluderen dat, mocht de verwijzende rechter constateren dat in de zaak in het hoofdgeding de termijn van 8 dagen het onmogelijk maakt om, met waarborging van de rechten van de verzoeker die met name uit richtlijn 2013/32 voortvloeien, een volledige en ex nunc toetsing af te ronden, die rechter dan de desbetreffende bepaling van nationaal recht buiten toepassing dient te laten en de rechterlijke behandeling zo snel mogelijk nadat die termijn is verstreken, dient af te ronden (2).

### *1. (Beperkte) specifieke eigenschappen van toetsing van gronden van niet-ontvankelijkheid*

69. In zijn verwijzingsbeslissing merkt de nationale rechter op dat de termijn van 8 dagen in menig geval niet, of slechts met de grootste moeite, kan worden nageleefd. Een dergelijke termijn stelt de rechter niet in staat om de feiten naar behoren te duiden, hetgeen dus tot een schending leidt van de eis om een uitputtende toetsing te verrichten. Afronding van de procedure binnen de termijn in kwestie is bijzonder moeilijk bij niet-ontvankelijk verklaarde verzoeken, omdat de bewijslast vrijwel uitsluitend op de verzoekers rust, die zich toch al in een kwetsbare positie bevinden. Daarnaast benadrukt de verwijzende rechter dat tegen zijn beslissing geen beroep kan worden ingesteld.

70. In hun schriftelijke opmerkingen uiten partijen uiteenlopende opvattingen over de vraag of de termijn van 8 dagen passend is.

71. Verzoeker is met de verwijzende rechter van mening dat de termijn in kwestie in de praktijk onmogelijk kan worden nageleefd. Hij wijst erop dat het verzoek in het hoofdgeding op grond van specifieke, in een crisissituatie geldende voorschriften is afgehandeld, en dat andere aspecten van de procedure het moeilijk maken om de rechten van de verzoeker te doen gelden. Hij verwijst naar de termijn van 3 dagen voor het instellen van beroep en naar het feit dat het in de praktijk onmogelijk is

<sup>25</sup> In zijn tweede vraag verwijst de rechter naar artikel 31 van richtlijn 2013/32, alsmede naar de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Gezien de feiten van de zaak (een bij de rechter aanhangige zaak) en het feit dat de Europese Unie geen partij bij het EVRM is, zal ik deze vraag aldus opvatten dat deze verwijst naar artikel 46 van richtlijn 2013/32 (welk artikel op het door een rechter uitgevoerde onderzoek ziet) en niet naar artikel 31 (dat op het onderzoek op het administratieve niveau ziet), en naar artikel 47 van het Handvest, gelezen, gelet op artikel 52, lid 3, in het licht van de desbetreffende bepalingen van het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM).

om de rechter te spreken, omdat een dergelijk gesprek plaats dient te vinden in de transitzone, met behulp van telecommunicatiemiddelen die de rechter niet ter beschikking staan. Verder benadrukt verzoeker dat beroepen tegen administratieve beslissingen geen opschortende werking hebben tenzij daarom wordt verzocht, hetgeen zonder rechtsbijstand niet haalbaar is. Tevens wijst hij op de behoefte voor de verzoeker om voldoende tijd te worden gegund om de feiten uiteen te zetten en op het feit dat er in het hele land voor bepaalde talen soms maar één tolk is. Ook merkt hij op dat de rechter zich ervan dient te vergewissen dat de afwijzende beslissing en de verwijderingsmaatregel ten aanzien van de verzoeker niet tot schending van artikel 3 EVRM leiden. Hij concludeert dat, hoewel de termijn in kwestie als zodanig niet onverenigbaar is met het vereiste inzake doeltreffende rechtsbescherming, de onverenigbaarheid ervan voortvloeit uit het feit dat hij niet kan worden verlengd.

72. Volgens de Hongaarse regering is het, bij gebreke van gemeenschappelijke voorschriften, aan de lidstaten om de toepasselijke termijnen vast te leggen, overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie. De algemene doelstelling is verzoeken snel af te handelen. Bovendien maakt een snelle behandeling van zaken als de onderhavige het voor de rechter mogelijk om zich meer te richten op inhoudelijk te onderzoeken zaken. Volgens deze regering is de termijn in kwestie redelijk, omdat in ontvankelijkheidszaken de inhoud niet wordt besproken en de behandelde vragen geen uitgebreide bewijsvoering vereisen.

73. De Commissie merkt op dat de kwestie onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt, omdat richtlijn 2013/32 geen gemeenschappelijke voorschriften betreffende termijnen bevat. In dat kader is zij van mening dat het vereiste inzake doeltreffendheid niet wordt nageleefd, omdat de termijn in kwestie geen ruimte biedt om rekening te houden met individuele omstandigheden. De Commissie verwijst meer specifiek naar het ontwerpartikel 55 zoals opgenomen in haar voorstel voor een verordening ter vervanging van de huidige richtlijn 2013/32<sup>26</sup>, waarin zij voor situaties als die in het hoofdgeding een termijn van 2 maanden voorstelt, die met een extra termijn van 3 maanden kan worden verlengd. Het is in het licht van dat voorstel dat de Commissie een termijn van 8 dagen niet passend acht.

74. Ten eerste lijkt de termijn van 8 dagen van dezelfde procedurele aard te zijn als de termijn van 60 dagen waar het in de zaak PG om draait.<sup>27</sup>

75. Ten tweede verschilt de termijn in kwestie van de termijn van 60 dagen waar het in de zaak PG om draait en is hij aanzienlijk korter. Een dergelijk verschil is, ongeacht de precieze duur, op zich niet problematisch. In een vergelijkbare context erkende het Hof dat de lidstaten in verschillende termijnen kunnen voorzien waarbinnen de verzoeker beroep moet instellen, afhankelijk van de vraag of het betreffende type beslissing in een normale of versnelde procedure wordt genomen.<sup>28</sup>

76. Deze opmerking is van overeenkomstige toepassing op eventuele verschillen tussen de termijnen waarbinnen de rechter zijn onderzoek van een zaak dient af te ronden, naargelang de rechter een door het bestuursorgaan verrichte inhoudelijke beoordeling of een uitsluitend op grond van niet-ontvankelijkheid verrichte beoordeling toetst. Niet alle zaken zijn immers hetzelfde.

<sup>26</sup> COM(2016) 0467. Momenteel aanhangig als procedure 2016/0224 (COD).

<sup>27</sup> Zie nadere toelichtingen in mijn conclusie in de zaak PG, punten 43-47.

<sup>28</sup> Het Hof erkende dat sprake zou kunnen zijn van een intentie om niet-ontvankelijke verzoeken om asiel sneller af te handelen, om zo „een meer doeltreffende behandeling mogelijk te maken van de verzoeken die zijn ingediend door personen die wél aanspraak op de vluchtelingenstatus kunnen maken”. Arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punten 65 en 66).

77. Ten derde, en wellicht is dit het belangrijkste punt in het kader van deze zaak, erkende het Hof dat de wetgever, door in gronden voor niet-ontvankelijkheid te voorzien, de „verplichting van de verantwoordelijke lidstaat om een verzoek om internationale bescherming te behandelen, beoogde te verlichten”.<sup>29</sup> Evenzo overwoog het Hof dat „[...] het volledige en ex nunc onderzoek dat de rechter [ingevolge artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32] moet uitvoeren niet noodzakelijkerwijs betrekking hoeft te hebben op het onderzoek ten gronde van de behoeften aan internationale bescherming en dat dit dus betrekking kan hebben op de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming, wanneer het nationale recht dit op grond van artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 toestaat”.<sup>30</sup>

78. Het is echter één ding om te erkennen dat het onderzoek van administratieve beslissingen geen volledig onderzoek van de inhoud zou kunnen inhouden wanneer de betwisting de specifieke kwestie van de ontvankelijkheid van een verzoek betreft, maar het is nogal iets anders om in overweging te geven dat in een dergelijke zaak het niveau van toetsing en de procedurele rechten die verzoekers op grond van richtlijn 2013/32 genieten, niet meer van toepassing zijn.

79. Als het dus aankomt op het recht om hun zaak te laten behandelen door een rechterlijke instantie in de zin van artikel 46 van die richtlijn, genieten verzoekers in beginsel dezelfde rechten, ongeacht of hun verzoek op ontvankelijkheid of inhoudelijk wordt onderzocht.<sup>31</sup> Behoudens de specifieke bepalingen van richtlijn 2013/32 is het voorwerp van de toetsing het enige wat verandert, niet de kwaliteit van die toetsing.

## *2. Rechten-georiënteerde benadering van de beoordeling van de passendheid van de termijn*

80. In lijn met hetgeen ik in mijn conclusie in de zaak PG in overweging geef<sup>32</sup>, zou de termijn van 8 dagen moeten worden onderzocht in het kader van het vereiste niveau van toetsing en de specifieke procedurele rechten die verzoekers op grond van het Unierecht moeten kunnen genieten.

81. In het kader van de onderhavige zaak stelt verzoeker voor om de termijn in kwestie in het kader van de gehele procedure te beoordelen. Hij wijst met name op de termijn van 3 dagen waarbinnen verzoekers beroep bij de rechter moeten instellen terwijl zij zich in een transitzone bevinden. Volgens verzoeker beperkt dat extra gegeven verder de mogelijkheid om rechtsbijstand of een persoonlijk gesprek met de rechter te verkrijgen. Een dergelijk gesprek vindt in de praktijk nooit plaats, omdat de rechter niet over de noodzakelijke communicatiemiddelen beschikt.

82. Hoewel deze elementen door de verwijzende rechter moeten worden beoordeeld, is het duidelijk dat dergelijke omstandigheden, waarbij een zaak van een verzoeker aan niet slechts één maar kennelijk een hele reeks strikte termijnen onderworpen is, noodzakelijkerwijs van invloed zullen zijn op de kwaliteit van de voorgelegde zaak, hetgeen op zijn beurt weer van invloed is op het werk van de rechter<sup>33</sup>, die niettemin verplicht is om een volledig en ex nunc onderzoek uit te voeren<sup>34</sup>.

29 Arrest van 17 maart 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punt 43).

30 Arrest van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 115).

31 Zie in deze zin arrest van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 115).

32 Zie punten 59-63 van die conclusie.

33 Zie in die zin EHRM, 2 februari 2012, I.M. tegen Frankrijk (CE:EVRM:2012:0202JUD000915209, § 155).

34 Zie arrest van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 115).

83. Daarnaast moeten verzoekers in staat worden gesteld om de toepassing van het begrip „eerste land van asiel” of „veilig derde land” op hun bijzondere omstandigheden aan te vechten<sup>35</sup>, hetgeen betekent dat de toepassing van die begrippen altijd per geval in het licht van de specifieke situatie van de verzoeker dient te worden beoordeeld.

84. Ten vierde, en ten slotte, vermeldt de verwijzende rechter in deze zaak niet of de gewaarborgde rechten, met name die van artikel 12, lid 1, onder b) tot en met e), gelezen in samenhang met artikel 12, lid 2, van richtlijn 2013/32, of van artikel 20, 22, 24 of 25 van die richtlijn, ten gevolge van de termijn in kwestie zijn geschonden.<sup>36</sup>

85. Als al deze elementen in samenhang worden gezien, is het door mij voorgestelde antwoord op de tweede in deze zaak gestelde vraag derhalve vergelijkbaar met het in de zaak PG gegeven antwoord: indien de nationale rechter in het licht van die elementen constateert dat het onmogelijk is om de vereiste toetsing met eerbiediging van de gewaarborgde rechten van de verzoeker op grond van het Unierecht binnen de voorgeschreven termijn uit te voeren, dan dient die rechter de desbetreffende bepaling van het nationale recht buiten toepassing te laten en de toetsing zo snel mogelijk nadat die termijn is verstreken, af te ronden.<sup>37</sup>

86. Niettemin dien ik hieraan toe te voegen dat in de zaak PG de passendheid van de termijn van 60 dagen onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld wanneer de betrokken rechter niet veel andere zaken te behandelen heeft en hem alle noodzakelijke technische middelen ter beschikking staan) een punt van discussie zou kunnen zijn.<sup>38</sup> Een termijn van 8 dagen geeft daarentegen aanleiding tot ernstiger twijfel over de passendheid daarvan, ook als de rechter „enkel” de beoordeling van de beslissingsautoriteit van een van de vijf gronden voor niet-ontvankelijkheid dient te toetsen.

87. Alleen al de registratie van een zaak bij een gerechtelijke instantie kost tijd, waarna de rechter tijd nodig heeft om zich in het dossier in te lezen en de noodzakelijke aanwijzingen te geven, zoals het regelen van rechtsbijstand en, waar nodig, een tolk of het regelen van een gesprek, alsmede het verkrijgen van de noodzakelijke informatie over de desbetreffende derde landen en de bijzondere omstandigheden van de verzoeker. Alhoewel ik absoluut niet twijfel aan de efficiëntie van goed geleide gerechtelijke procedures, zou het vermogen om dit alles binnen 8 dagen af te handelen, inclusief het daaropvolgende onderzoek van de zaak volgens het passende niveau, terwijl uiteraard ook nog andere zaken lopen, genoeg zijn om zelfs modelrechter Hercules aan een minderwaardigheidscomplex te helpen.

88. In het licht van de bovenstaande overwegingen is mijn tweede voorlopige conclusie dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus dient te worden uitgelegd dat de vraag of de in de nationale wettelijke regeling neergelegde termijn voor het verrichten van de toetsing in de bij de nationale rechter aanhangige zaak passend is, een kwestie is die de nationale rechter moet beoordelen, gelet op zijn plicht om een volledig en ex nunc onderzoek uit te voeren, met inbegrip, indien van toepassing, van een onderzoek – met waarborging van de rechten van de verzoeker zoals met name omschreven in richtlijn 2013/32 – van de behoefte aan

35 Wat het begrip „eerste land van asiel” betreft, wordt in de laatste volzin van artikel 35 van richtlijn 2013/32 bepaald dat „de verzoeker de toepassing van het begrip ‚eerste land van asiel’ op zijn bijzondere omstandigheden mag aanvechten”. Wat het begrip „veilig derde land” betreft, dienen de lidstaten ingevolge artikel 38, lid 2, onder c), van richtlijn 2013/32 voorschriften vast te leggen „overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker veilig is; deze voorschriften moeten ten minste de verzoeker in staat stellen de toepassing van het begrip ‚veilig derde land’ aan te vechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is. De verzoeker moet ook in de gelegenheid worden gesteld om het bestaan van de onder a) bedoelde band tussen hem en het derde land aan te vechten.”

36 Zie mijn conclusie in de zaak PG, punt 64.

37 Waarbij uiteraard de in punt 71 van die conclusie gegeven toelichtingen hier ook van toepassing zijn. Ik wijs erop dat zowel artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 als artikel 47 van het Handvest rechtstreekse werking hebben. Zie arrest van 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punten 56 en 73), of (wat enkel artikel 47 van het Handvest betreft) arresten van 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punt 78), en 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 162).

38 Zie mijn conclusie in de zaak PG, punten 65-69.



internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95. Indien de nationale rechter oordeelt dat die rechten, in het licht van de specifieke omstandigheden van het geval of de algehele omstandigheden waaronder de rechter zijn taken dient te vervullen, zoals een bijzonder hoog aantal tegelijkertijd ingediende verzoeken, niet kunnen worden gewaarborgd, dan dient die rechter de toepasselijke termijn voor zover noodzakelijk buiten toepassing te laten en het onderzoek zo snel mogelijk nadat die termijn is verstreken, af te ronden.

## V. Conclusie

89. In het licht van de bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging om de vragen van de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság als volgt te beantwoorden.

- „1) 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 dient aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan een verzoek niet-ontvankelijk is wanneer de verzoeker is aangekomen in die lidstaat via een land waar hij niet aan vervolging of een risico op ernstige schade is blootgesteld of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd.
- 2) Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dient aldus te worden uitgelegd dat de vraag of de in de nationale wettelijke regeling neergelegde termijn voor het verrichten van de toetsing in de bij de nationale rechter aanhangige zaak passend is, een kwestie is die de nationale rechter moet beoordelen, gelet op zijn plicht om een volledig en ex nunc onderzoek uit te voeren, met inbegrip, indien van toepassing, van een onderzoek – met waarborging van de rechten van de verzoeker zoals met name omschreven in richtlijn 2013/32 – van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig 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. Indien de nationale rechter oordeelt dat die rechten, op grond van de specifieke omstandigheden van het geval of de algehele omstandigheden waaronder de rechter zijn taken dient te vervullen, zoals een bijzonder hoog aantal tegelijkertijd ingediende verzoeken, niet kunnen worden gewaarborgd, dan dient die rechter de toepasselijke termijn voor zover noodzakelijk buiten toepassing te laten en het onderzoek zo snel mogelijk nadat die termijn is verstreken, af te ronden.”