



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

29 juli 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk beleid inzake asiel en subsidiaire bescherming – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning van de internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 46, lid 3 – Volledig en ex nunc onderzoek – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel – Omvang van de bevoegdheden van de rechter in eerste aanleg – Geen wijzigingsbevoegdheid – Weigering van het bevoegde semirechterlijke of administratieve orgaan om zich te schikken naar een beslissing van deze rechter”

In zaak C-556/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Pécs, Hongarije) bij beslissing van 5 september 2017, ingekomen bij het Hof op 22 september 2017, in de procedure

Alekszij Torubarov

tegen

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal en M. Vilaras, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič (rapporteur), M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda, N. Piçarra, L. S. Rossi en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 januari 2019,

gelet op de opmerkingen van:

- Alekszij Torubarov, vertegenwoordigd door T. Fazekas en I. Bieber, ügyvéd,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en M.M. Tátrai als gemachtigden,

* Procestaal: Hongaars.

- de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en A. Tokár als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 april 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18), gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Alekszj Torubarov en Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Bureau voor immigratie en asiel, Hongarije; hierna: „immigratiebureau”) over de afwijzing door dit bureau van zijn verzoek om internationale bescherming.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2011/95

- 3 Artikel 1 van 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) bepaalt het volgende:

„Het doel van deze richtlijn is normen vast te stellen 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, alsmede voor de inhoud van de verleende bescherming.”

- 4 In artikel 2 van richtlijn 2011/95 is bepaald:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

- a) ‚internationale bescherming’: de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus [...]

[...]

- d) ‚vluchteling’: een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze

die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is;

[...]

- f) ‚persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen;

[...]”

- 5 De hoofdstukken II tot en met VI van deze richtlijn betreffen respectievelijk de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming, de voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus, de vluchtelingenstatus, de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming en de subsidiairebeschermingsstatus.

- 6 Artikel 13 van deze richtlijn, met als opschrift „Verlening van de vluchtelingenstatus”, behoort tot hoofdstuk IV en luidt:

„De lidstaten verlenen de vluchtelingenstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III als vluchteling wordt erkend.”

- 7 Artikel 14 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus”, behoort tot datzelfde hoofdstuk IV en bepaalt:

„1. Met betrekking tot verzoeken om internationale bescherming [...], trekken de lidstaten de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasirechterlijke instantie verleende vluchtelingenstatus van een onderdaan van een derde land of een staatloze in, [...]

[...]

4. De lidstaten kunnen de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie aan een vluchteling verleende status intrekken, [...]

[...]”

- 8 Artikel 15 van deze richtlijn, met als opschrift „Ernstige schade”, dat behoort tot hoofdstuk V, somt op welke soorten schade recht op subsidiaire bescherming doen ontstaan.

- 9 Artikel 18 van deze richtlijn, met als opschrift „Verlening van de subsidiairebeschermingsstatus”, behoort tot hoofdstuk VI en luidt:

„De lidstaten verlenen de subsidiairebeschermingsstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.”

- 10 Artikel 19 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de subsidiairebeschermingsstatus”, behoort tot datzelfde hoofdstuk VI en bepaalt:

„1. Met betrekking tot verzoeken om internationale bescherming [...], trekken de lidstaten de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie verleende subsidiairebeschermingsstatus van een onderdaan van een derde land of een staatloze in, [...]

2. De lidstaten kunnen de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie verleende subsidiairebeschermingsstatus intrekken, [...]

[...]”

Richtlijn 2013/32

- 11 In de overwegingen 18, 50 en 60 van richtlijn 2013/32 wordt het volgende gepreciseerd:

„(18) Het is in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

[...]

(50) Krachtens een fundamenteel beginsel van het recht van de Unie moet tegen beslissingen inzake een verzoek om internationale bescherming [...] een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaan voor een rechterlijke instantie.

[...]

(60) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn neergelegd in het Handvest. Deze richtlijn beoogt meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 en 47 van het Handvest worden toegepast en moet dienovereenkomstig worden uitgevoerd.”

- 12 Volgens artikel 1 heeft richtlijn 2013/32 tot doel, gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming uit hoofde van richtlijn 2011/95 vast te stellen.

- 13 Artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 definieert de „beslissingsautoriteit” als „elk semirechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen”.

- 14 In artikel 46, leden 1, 3 en 4, van deze richtlijn is bepaald:

„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:
i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus;

[...]

[...]

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[...], zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

4. De lidstaten stellen redelijke termijnen en andere vereiste voorschriften vast opdat de verzoeker zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens lid 1 kan uitoefenen. [...]"

15 Artikel 51, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 20 juli 2015 te voldoen aan [...] de artikelen 32 tot en met 46 [...]. [...]"

16 Artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 bepaalt:

„De lidstaten passen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen bedoeld in artikel 51, lid 1, toe op verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend [...] na 20 juli 2015 of een eerdere datum. Verzoeken die zijn ingediend vóór 20 juli 2015 [...] zijn onderworpen aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen krachtens 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 (PB 2005, L 326, blz. 13)]."

Hongaars recht

Wettelijke regeling van toepassing op de procedures inzake internationale bescherming die gold voor 15 september 2015

17 Artikel 339, leden 1 en 2, onder j), van de polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (wet nr. III van 1952 inzake burgerlijke rechtsvordering; hierna: „wetboek van burgerlijke rechtsvordering”), zoals van toepassing voor 15 september 2015, bepaalde:

„1. Behoudens andersluidende bepalingen in de toepasselijke wetgeving, verklaart de rechter een administratieve beslissing die is gegeven in strijd met de rechtsregels, nietig – tenzij het gaat om procedureregels waarvan schending geen afbreuk doet aan de grond van de zaak – en gelast hij zo nodig de autoriteit die een administratieve beslissing heeft genomen, een nieuwe procedure te voeren.

2. De rechter kan de volgende administratieve beslissingen wijzigen:

[...]

j) een beslissing inzake de toekenning van de vluchtelingenstatus."

18 Een met dit artikel 339, lid 2, onder j), vergelijkbare bepaling was opgenomen in artikel 68, lid 5, van de menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. Törvény (wet nr. LXXX van 2007 betreffende het recht op asiel; hierna: „asielwet”).

Wettelijke regeling van toepassing op de procedures inzake internationale bescherming die gold na 15 september 2015

19 Op 15 september 2015 is de egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. Törvény (wet nr. CXL van 2015 tot wijziging van bepaalde wetten in de context van het beheer van de massa-immigratie; hierna: „wet inzake het beheer van de massa-immigratie”) in werking getreden. Bij artikel 1, lid 3, onder a), van deze wet is artikel 339, lid 2, onder j), van wet nr. III van 1952 tot invoering van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering opgeheven. Bij artikel 14 van de wet inzake het beheer van de massa-immigratie is artikel 68, lid 5, van de asielwet gewijzigd.

20 Na deze laatste wijziging luidt artikel 68, leden 3, 5 en 6, van de asielwet, dat ook geldt voor zaken die aanhangig zijn op het tijdstip van inwerkingtreding ervan, als volgt:

„3. [...] De rechter verricht een volledig onderzoek van zowel de feiten als de rechtspunten op de datum van vaststelling van de rechterlijke beslissing.

[...]

5. De rechter kan de beslissing van de asielautoriteit niet wijzigen. De rechter verklaart een administratieve beslissing die is gegeven in strijd met de rechtsregels, nietig – tenzij het gaat om procedureregels waarvan schending geen afbreuk doet aan de grond van de zaak – en gelast zo nodig de asielautoriteit een nieuwe procedure te voeren.

6. Tegen de beslissing van de rechter na beëindiging van de procedure staat geen beroep open.”

21 Artikel 109, lid 4, van de közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (wet nr. CXL van 2004 houdende algemene bepalingen inzake administratieve procedures en diensten; hierna: „wet inzake administratieve procedures en diensten”) bepaalt:

„De administratieve autoriteit is gebonden aan het dictum en de motivering van de beslissing van de voor administratieve rechtsvorderingen bevoegde rechter en handelt dienovereenkomstig in de nieuwe procedure en bij het nemen van een nieuwe beslissing.”

22 Artikel 121, lid 1, onder f), van deze wet luidt:

„In een procedure die onder dit hoofdstuk valt, wordt de beslissing nietig verklaard:

[...]

(f) indien de beslissing inhoudelijk in strijd is met de bepalingen van artikel 109, [lid 4].”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

23 Torubarov, een Russisch staatsburger, was ondernemer en actief lid van een Russische oppositiepartij en van een niet-gouvernementele organisatie die de belangen van ondernemers behartigt. Sinds 2008 zijn tegen hem verschillende strafprocedures in Rusland ingeleid. Torubarov heeft daarop het Russische grondgebied verlaten en zich eerst in Oostenrijk gevestigd, en daarna in Tsjechië, van waaruit hij op 2 mei 2013 is uitgeleverd aan Rusland.

- 24 Na zijn terugkeer in Rusland werd hij opnieuw in staat van beschuldiging gesteld, maar vrijgelaten om zijn verweer voor te bereiden. Op 9 december 2013 is hij illegaal de Hongaarse grens overgestoken en werd hij onmiddellijk door de politie van deze lidstaat tegengehouden. Aangezien Torubarov niet kon aantonen dat hij legaal in Hongarije verbleef, werd hij door de politie gearresteerd. Diezelfde dag heeft Torubarov een verzoek om internationale bescherming ingediend.
- 25 Bij beslissing van 15 augustus 2014 heeft het immigratiebureau dat verzoek om internationale bescherming afgewezen. Ter staving van zijn beslissing heeft dit bureau aangevoerd dat zowel Torubarovs verklaringen als de informatie over de situatie in zijn land van herkomst bevestigden dat het onwaarschijnlijk was dat hij daar zou worden vervolgd, om politieke of andere redenen, of dat hij daar ernstige schade zou lijden, in de zin van artikel 15 van richtlijn 2011/95.
- 26 Torubarov heeft deze beslissing aangevochten bij de verwijzende rechter, de Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Pécs, Hongarije). Bij vonnis van 6 mei 2015 heeft deze rechter deze beslissing nietig verklaard en het immigratiebureau gelast een nieuwe procedure op te starten en een nieuwe beslissing te nemen. Grond voor deze nietigverklaring waren de tegenstrijdigheden in diezelfde beslissing en het feit dat het immigratiebureau in het algemeen had verzuimd om de feiten te onderzoeken die ter beoordeling waren voorgelegd, of de feiten die het wel in aanmerking had genomen, tendentius had beoordeeld, zodat er geen gronden waren voor deze beslissing, die zich niet leende tot een rechterlijke toetsing ten gronde. Deze rechter heeft in zijn uitspraak het immigratiebureau ook gedetailleerde aanwijzingen verschaft over welke elementen dienden te worden onderzocht in de nieuwe procedure die dit bureau behoorde op te starten.
- 27 Na afloop van deze tweede administratieve procedure heeft het immigratiebureau bij beslissing van 22 juni 2016 Torubarovs verzoek om internationale bescherming opnieuw afgewezen, met name op grond dat het recht op een onafhankelijke procedure in rechte hem zou zijn gewaarborgd in zijn land van herkomst en hij daar geen risico op vervolging zou lopen. Ter staving van deze nieuwe beslissing heeft dit bureau, overeenkomstig de aanwijzingen van de verwijzende rechter en gelet op alle door Torubarov overgelegde documenten, met name informatie ingewonnen over de corruptie in Rusland, de omstandigheden van gevangenschap in Russische gevangnissen en de werking van het gerecht in Rusland.
- 28 In deze tweede beslissing heeft het immigratiebureau zich ook gebaseerd op een standpuntverklaring van de Alkotmányvédelmi Hivatal (Hongaars bureau voor de bescherming van de grondwet). Laatstgenoemd bureau was van oordeel dat Torubarovs aanwezigheid op het Hongaarse grondgebied gevaar opleverde voor de nationale veiligheid, aangezien de betrokkene zou hebben gehandeld in strijd met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties, in de zin van artikel 1, F, onder c), van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], in werking getreden op 22 april 1954 en aangevuld en gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967.
- 29 Torubarov is tegen de beslissing van het immigratiebureau van 22 juni 2016 opgekomen bij de verwijzende rechter. Deze rechter heeft bij vonnis van 25 februari 2017 deze beslissing nietig verklaard en het immigratiebureau gelast een nieuwe procedure te starten en een nieuwe beslissing te nemen. Hij was immers van oordeel dat de beslissing van 22 juni 2016 onwettig was wegens een kennelijk onjuiste beoordeling van de informatie over het betrokken land en van de standpuntbepaling van het Hongaars bureau voor de bescherming van de grondwet.
- 30 In dat verband heeft de verwijzende rechter vastgesteld dat uit de in deze beslissing beschreven feiten duidelijk bleek dat, anders dan het immigratiebureau had geoordeeld, Torubarov redenen had om te vrezen dat hij in Rusland wegens zijn politieke overtuiging zou worden vervolgd en grote schade zou ondervinden. Bovendien heeft deze rechter opgemerkt dat de inhoud en het dispositief van de standpuntbepaling van het Hongaarse bureau voor de bescherming van de grondwet, dat

vertrouwelijke nationale informatie bevatte, niet met elkaar overeenstemden, en dat het immigratiebureau de inhoud van die standpuntbepaling niet had beoordeeld, hoewel daaruit af te leiden viel dat de daarin vermelde feiten geen gegevens ten laste van Torubarov vormden, maar integendeel bewijzen van de gegrondheid van zijn verzoek om internationale bescherming.

- 31 Bij beslissing van 15 mei 2017 (hierna: „bestreden beslissing”) heeft het immigratiebureau Torubarovs verzoek om internationale bescherming voor de derde maal afgewezen zowel wat betreft de toekenning van de vluchtelingenstatus als wat betreft de toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus, met name op grond dat niet kon worden aangetoond dat hij om politieke redenen zou worden vervolgd. Dat bureau heeft ter ondersteuning van zijn beslissing evenwel niet meer verwezen naar de standpuntbepaling van het Hongaarse bureau voor de bescherming van de grondwet.
- 32 De verwijzende rechter dient thans uitspraak te doen op een derde beroep dat Torubarov tegen de bestreden beslissing heeft ingesteld, ditmaal met verzoek om deze beslissing aldus te wijzigen dat de rechter hem primair de vluchtelingenstatus of subsidiair de subsidiairebeschermingsstatus toekent.
- 33 Dienaangaande merkt de verwijzende rechter evenwel op dat sinds de inwerkingtreding op 15 september 2015 van de wet inzake het beheer van de massa-immigratie, de bevoegdheid van de bestuursrechter om een administratieve beslissing inzake de toekenning van de internationale bescherming te wijzigen is opgeheven.
- 34 Volgens de verwijzende rechter komt deze wettelijke regeling erop neer dat verzoekers van internationale bescherming een daadwerkelijk rechtsmiddel wordt ontzegd. Ingeval het bestuur zijn verplichting niet nakomt om zich te schikken naar het dictum en de overwegingen van een eerste vonnis tot nietigverklaring van een eerste administratieve beslissing tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, is het enige gevolg naar nationaal recht dat de nieuwe administratieve beslissing nietig wordt verklaard. In een dergelijke situatie heeft de geadieerde rechter dus geen andere oplossing dan de administratie te gelasten een nieuwe procedure op te starten en een nieuwe beslissing te nemen. Dus kan hij noch de administratie gelasten de betrokken verzoeker internationale bescherming toe te kennen, noch dit bestuur een sanctie opleggen wegens niet-naleving van zijn eerste vonnis, met als gevolg het gevaar dat de procedure eindeloos doorgaat, met schending van de rechten van de verzoeker.
- 35 Dat is precies het geval in de zaak die bij de verwijzende rechter aanhangig is, waarin reeds tweemaal een beslissing van het immigratiebureau nietig is verklaard en dit bureau een derde beslissing heeft genomen, te weten de bestreden beslissing, die niet in overeenstemming is met zijn vonnis van 25 februari 2017, waarbij deze rechter heeft geoordeeld dat Torubarov internationale bescherming diende te krijgen, tenzij sprake was van een aangetoonde bedreiging voor de openbare veiligheid. Bijgevolg leeft Torubarov, sinds hij in december 2013 om internationale bescherming heeft verzocht, bij gebreke van een definitieve beslissing over zijn verzoek, in rechtsonzekerheid zonder enige status op het Hongaarse grondgebied te genieten.
- 36 In een dergelijke situatie is de verwijzende rechter van oordeel dat het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, zoals vastgelegd in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 en bevestigd in artikel 47 van het Handvest, niet is gewaarborgd naar Hongaars recht. Hij vraagt zich derhalve af of deze bepalingen van Unierecht hem toestaan een beslissing als de bestreden beslissing te wijzigen en daarbij de nationale wettelijke regeling die hem deze bevoegdheid ontzegt, buiten toepassing te laten.

37 Tegen deze achtergrond heeft de Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Dient artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus te worden uitgelegd dat de Hongaarse rechterlijke instanties de bevoegdheid hebben om administratieve beslissingen van de op het gebied van asiel bevoegde autoriteiten waarbij internationale bescherming wordt geweigerd, te wijzigen en ook internationale bescherming te verlenen?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 38 Met zijn 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, aldus moet worden uitgelegd dat het in omstandigheden als in het hoofdgeding een rechter in eerste aanleg die zich moet uitspreken op een beroep tegen een beslissing waarbij een verzoek om internationale bescherming is afgewezen, de bevoegdheid verleent om deze administratieve beslissing te wijzigen en zijn eigen beslissing in de plaats te stellen van die van het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen.
- 39 Vooraf zij opgemerkt dat volgens artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32 de lidstaten de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen bedoeld in artikel 51, lid 1, toepassen op verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend „na 20 juli 2015 of een eerdere datum”.
- 40 Uit de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 2013/32 blijkt dat de Uniewetgever, door de woorden „of een eerdere datum” toe te voegen in dat artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, de lidstaten de mogelijkheid heeft willen geven om hun bepalingen tot uitvoering van deze richtlijn met onmiddellijke ingang toe te passen op de verzoeken om internationale bescherming die voor 20 juli 2015 zijn ingediend (zie in die zin arresten van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punten 71 en 72, en 19 maart 2019, *Ibrahim e.a.*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, EU:C:2019:219, punten 63 en 64).
- 41 Daar artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 meerdere mogelijke temporele toepassingen biedt, is het, opdat de beginselen van rechtszekerheid en gelijkheid voor de wet bij de toepassing van het Unierecht worden geëerbiedigd en de personen die om internationale bescherming verzoeken daardoor worden beschermd tegen willekeur, evenwel van belang dat elke aan deze richtlijn gebonden lidstaat de verzoeken om internationale bescherming die in dezelfde periode op zijn grondgebied zijn ingediend, op voorspelbare en uniforme wijze onderzoekt (zie in die zin arresten van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 73, en 19 maart 2019, *Ibrahim e.a.*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, EU:C:2019:219, punt 66).
- 42 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Torubarov zijn verzoek om internationale bescherming heeft ingediend op 9 december 2013, dit is na de inwerkingtreding van richtlijn 2013/32 op 19 juli 2013 doch voor de uiterste datum voor omzetting van deze richtlijn in nationaal recht, te weten 20 juli 2015.
- 43 Bovendien heeft de verwijzende rechter in antwoord op een vraag om toelichting van het Hof verklaard dat hij zich op grond van het nationaal recht moet schikken naar de nationale regeling tot omzetting van richtlijn 2013/32, die op 15 september 2015 in werking is getreden en die een rechter verbiedt een administratieve beslissing inzake een verzoek om internationale bescherming te wijzigen, ook in het kader van een gerechtelijke procedure die – ook al is het verzoek om internationale bescherming ingediend voor 20 juli 2015 – zoals het hoofdgeding is ingeleid na die datum. Deze toelichting heeft de Hongaarse regering in haar schriftelijke opmerkingen bevestigd.

- 44 Uit de in punt 40 van dit arrest gememoreerde rechtspraak blijkt dat een lidstaat vrij kan beslissen om de wettelijke regeling tot omzetting van richtlijn 2013/32 onmiddellijk van toepassing te verklaren op dergelijke procedures.
- 45 Voorts heeft het Hof al gepreciseerd dat een bepaling van nationaal recht, volgens welke een rechterlijke instantie haar beslissing moet baseren op de feiten en het recht zoals deze ten tijde van haar beslissing bestaan, verzekert dat verzoeken om internationale bescherming die in eenzelfde periode zijn ingediend op het nationale grondgebied en waarop nog geen definitieve beslissing is genomen, op voorspelbare en uniforme wijze worden onderzocht (zie in die zin 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, punten 67 en 68).
- 46 Bijgevolg verzet artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 zich niet ertegen dat een nationale rechter, zoals de verwijzende rechter, de nationale regeling tot omzetting van richtlijn 2013/32 toepast op een procedure die bij hem aanhangig is, ook al betreft die procedure een verzoek om internationale bescherming dat voor 20 juli 2015 is ingediend.
- 47 Na deze voorafgaande verduidelijking zij opgemerkt dat richtlijn 2013/32 volgens artikel 1 tot doel heeft, gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming uit hoofde van richtlijn 2011/95 vast te stellen.
- 48 Laatstgenoemde richtlijn stelt overeenkomstig artikel 1 normen vast voor, allereerst, de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen of staatlozen internationale bescherming kunnen genieten, vervolgens een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en ten slotte de inhoud van deze bescherming.
- 49 Zoals het Hof reeds heeft verduidelijkt, blijkt uit de artikelen 13 en 18 van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met de definities van „vluchteling” en van „persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt” in artikel 2, onder d) en f), ervan, dat de in deze richtlijn beoogde internationale bescherming in beginsel moet worden verleend aan elke derdelander of staatloze die gegronde vrees heeft voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep of die een reëel risico loopt op het lijden van ernstige schade in de zin van artikel 15 van deze richtlijn (zie in die zin arresten van 4 oktober 2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, punt 47, en 23 mei 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, punt 36).
- 50 Wanneer een persoon voldoet aan de minimumnormen die in het Unierecht zijn vastgesteld om voor een van deze statussen in aanmerking te komen omdat hij de voorwaarden van de hoofdstukken II en III of de hoofdstukken II en V van richtlijn 2011/95 vervult, moeten de lidstaten bijgevolg, behoudens de in deze richtlijn voorziene uitsluitingsgronden, de gevraagde internationale bescherming verlenen zonder dat zij daarbij over een discretionaire bevoegdheid beschikken [zie in die zin arresten van 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 63; 12 april 2018, A en S, C-550/16, EU:C:2018:248, punt 52, en 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 89].
- 51 Artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32 verleent verzoekers van internationale bescherming een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie tegen beslissingen die inzake hun verzoek zijn gegeven. Artikel 46, lid 3, van deze richtlijn definieert de omvang van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel door te preciseren dat de lidstaten die aan deze richtlijn zijn gebonden, ervoor moeten zorgen dat de rechterlijke instantie waarvoor tegen de beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming wordt opgekomen, een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden [uitvoert], met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]” (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punten 105 en 106).

- 52 De term „ex nunc” benadrukt de verplichting voor de rechter om een beoordeling te maken die in voorkomend geval rekening houdt met nieuwe elementen die aan het licht zijn gekomen nadat de aangevochten beslissing is vastgesteld. Het bijvoeglijk naamwoord „volledig” bevestigt dat de rechter zowel de gegevens moet onderzoeken waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden of had kunnen houden, als die welke zich hebben aangediend nadat deze autoriteit de beslissing had vastgesteld (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punten 111 en 113).
- 53 Hieruit volgt dat de lidstaten krachtens artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 ertoe gehouden zijn, hun nationaal recht zo in te richten dat de behandeling van de bedoelde rechtsmiddelen een onderzoek door de rechter omvat van alle elementen, feitelijk en rechtens, aan de hand waarvan hij een geactualiseerde beoordeling van het specifieke geval kan maken, zodat het verzoek om internationale bescherming uitputtend kan worden behandeld zonder dat het nodig is het dossier terug te verwijzen naar deze autoriteit. Een dergelijke uitlegging ligt in lijn met de door richtlijn 2013/32 nagestreefde doelstelling om dergelijke verzoeken zo snel mogelijk te behandelen, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punten 109-112).
- 54 Artikel 46, lid 3, van deze richtlijn heeft evenwel enkel betrekking op het onderzoek van het rechtsmiddel en dus niet op het vervolg op een eventuele nietigverklaring van de beslissing waartegen het rechtsmiddel is ingesteld. Met de vaststelling van richtlijn 2013/32 heeft de Uniewetgever dus niet een of andere gemeenschappelijke regel willen invoeren waarbij het semirechterlijke of administratieve orgaan, bedoeld in artikel 2, onder f), van deze richtlijn, na nietigverklaring van zijn oorspronkelijke beslissing inzake een verzoek om internationale bescherming zijn bevoegdheid zou moeten verliezen, zodat de lidstaten vrij blijven om te bepalen dat het dossier na een dergelijke nietigverklaring naar dat orgaan moet worden terugverwezen opdat dit een nieuwe beslissing neemt (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punten 145 en 146).
- 55 Hoewel richtlijn 2013/32 de lidstaten dus een zekere handelingsmarge laat, met name bij de bepaling van de regels inzake de behandeling van een verzoek om internationale bescherming wanneer de oorspronkelijke beslissing van dat orgaan door een rechter nietig is verklaard, zij niettemin opgemerkt, ten eerste, dat de lidstaten ondanks deze handelingsmarge bij de uitvoering van deze richtlijn gehouden zijn tot eerbiediging van artikel 47 van het Handvest, dat eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte biedt (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De kenmerken van het in artikel 46 van richtlijn 2013/32 bedoelde rechtsmiddel moeten dus worden bepaald in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vormt (zie in die zin arresten van 26 juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, punt 31, en 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 114).
- 56 Ten tweede zij eraan herinnerd dat artikel 47 van het Handvest op zichzelf volstaat en niet hoeft te worden verduidelijkt door bepalingen van Unierecht of van nationaal recht, om particulieren een als zodanig inroepbaar recht te verlenen (arrest van 17 april 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, punt 78). Gelet op met name hetgeen in het vorige punt in herinnering is gebracht, kan dit bijgevolg niet anders liggen voor artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest.
- 57 Ten derde zou het recht op een doeltreffende voorziening in rechte denkbeeldig zijn indien het in een rechtsorde van een lidstaat mogelijk zou zijn dat een definitieve en bindende rechterlijke beslissing zonder uitwerking blijft ten nadele van een partij (zie in die zin arrest van 30 juni 2016, *Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, punt 43).

- 58 In deze context heeft het Hof geoordeeld dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 elk nuttig effect zou verliezen indien werd aanvaard dat het in artikel 2, onder f), van deze richtlijn bedoelde semirechterlijke of administratieve orgaan, na uitspraak van een rechterlijke beslissing waarbij de rechter in eerste aanleg, overeenkomstig deze bepaling, de behoeften aan internationale bescherming van de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 volledig en ex nunc heeft onderzocht, een beslissing zou kunnen nemen die tegen dit oordeel indruist.
- 59 Ofschoon richtlijn 2013/32 niet strekt tot een nauwkeurige en uitputtende uniformisatie van de procedureregels die in de lidstaten moeten worden toegepast wanneer een nieuwe beslissing inzake een verzoek om internationale bescherming moet worden genomen na nietigverklaring van de oorspronkelijke beslissing waarbij dat verzoek is afgewezen, blijkt bijgevolg niettemin uit de doelstelling van deze richtlijn om te zorgen voor een zo snel mogelijke behandeling van dergelijke verzoeken, uit de verplichting om een nuttig effect van artikel 46, lid 3, ervan te garanderen en uit de uit artikel 47 van het Handvest voortvloeiende noodzaak om de doeltreffendheid van het rechtsmiddel te verzekeren, dat elke aan die richtlijn gebonden lidstaat zijn nationaal recht aldus moet inrichten dat, na nietigverklaring van de oorspronkelijke beslissing en in geval van terugverwijzing van het dossier naar dat semirechterlijke of administratieve orgaan, binnen een korte termijn een nieuwe beslissing wordt genomen die in overeenstemming is met het oordeel in de rechterlijke beslissing waarbij nietigverklaring is uitgesproken (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 148).
- 60 Tegen de achtergrond van deze overwegingen moet thans de prejudiciële vraag worden onderzocht.
- 61 Dienaangaande zij allereerst opgemerkt dat de bewoordingen van artikel 109, lid 4, van de wet inzake administratieve procedures en diensten – onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter – blijken te voldoen aan de resultaatsverplichting die op de lidstaten rust krachtens artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, en die in punt 59 van dit arrest is gememoreerd, namelijk verzekeren dat na nietigverklaring van een beslissing inzake een verzoek om internationale bescherming en in geval van terugverwijzing van het dossier naar het administratieve orgaan dat die beslissing heeft genomen, de nieuwe beslissing van dat orgaan in overeenstemming is met het oordeel in de rechterlijke beslissing waarbij nietigverklaring is uitgesproken.
- 62 De Hongaarse regering heeft ter terechtzitting voor het Hof evenwel aangevoerd dat deze bepaling aldus dient te worden uitgelegd dat, met het oog op het behoud van de bevoegdheidsverdeling tussen enerzijds het bestuur, dat een cruciale rol moet spelen in procedures inzake verzoeken om internationale bescherming, en anderzijds de rechterlijke instantie waarbij een in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 bedoeld rechtsmiddel is ingesteld, deze rechterlijke instantie instructies kan geven betreffende de te onderzoeken feiten en de te vergaren nieuwe bewijselementen, een uitlegging van de wet kan geven en kan aangeven welke relevante elementen de administratieve autoriteit in overweging moet nemen, maar dat zij deze autoriteit niet kan binden wat de concrete beoordeling van het specifieke geval betreft, die kan berusten op andere feitelijke en juridische gegevens dan die welke deze rechterlijke instantie in aanmerking heeft genomen, zoals nieuwe elementen die zich na de rechterlijke beslissing hebben aangediend.
- 63 Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van de rechtspraak van het Hof, verzet zich evenwel tegen een dergelijke uitlegging.
- 64 Het Hof heeft inderdaad reeds erkend dat het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming door het bevoegde semirechterlijke of administratieve orgaan, dat beschikt over specifieke middelen en op dit gebied gespecialiseerd personeel, een essentiële fase is in de bij richtlijn 2013/32 ingevoerde gemeenschappelijke procedures (zie in die zin arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 116, en 4 oktober 2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, punt 96).

- 65 Niettemin heeft de Uniewetgever, door te bepalen dat de rechterlijke instantie die bevoegd is om uitspraak te doen op een rechtsmiddel tegen een beslissing tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming indien van toepassing „de behoefte aan internationale bescherming” van de verzoeker moet onderzoeken, met de vaststelling van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 deze rechterlijke instantie, indien zij van oordeel is dat zij beschikt over alle daartoe noodzakelijke feitelijke en juridische gegevens, de bevoegdheid willen verlenen om na afloop van een volledig en ex nunc onderzoek – dat wil zeggen een uitputtend en geactualiseerd onderzoek van deze gegevens – een bindende uitspraak te doen over de vraag of deze verzoeker voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2011/95 om internationale bescherming te krijgen.
- 66 Uit het voorgaande volgt dat – zoals de advocaat-generaal in de punten 102 tot en met 105, 107 en 108 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt – wanneer een rechterlijke instantie uitputtend uitspraak doet op het rechtsmiddel van een verzoeker om internationale bescherming en daarbij een geactualiseerd onderzoek van „de behoefte aan internationale bescherming” van deze verzoeker verricht tegen de achtergrond van alle relevante feitelijke en juridische gegevens, waarna zij tot de overtuiging komt dat deze verzoeker overeenkomstig de criteria van richtlijn 2011/95 de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus moet krijgen om de reden die hij ter staving van zijn aanvraag aanvoert, en wanneer deze rechterlijke instantie de beslissing van het semirechterlijke of administratieve orgaan dat deze aanvraag had afgewezen nietig verklaart en het dossier naar dit orgaan terugverwijst, dit orgaan gebonden is aan deze rechterlijke uitspraak en de daaraan ten gronde liggende motivering, tenzij feitelijke of juridische gegevens zich aandienen die objectief een nieuwe geactualiseerde beoordeling vereisen. In geval van een dergelijke terugverwijzing beschikt dit orgaan dus niet langer over een discretionaire bevoegdheid bij de beslissing om al dan niet de bescherming toe te kennen die is gevraagd op dezelfde gronden als die welke aan deze rechterlijke instantie zijn voorgelegd, want anders zouden artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, alsmede de artikelen 13 en 18 van richtlijn 2011/95 hun nuttig effect verliezen.
- 67 In casu vraagt de verwijzende rechter zich af of, ingeval een dergelijk semirechterlijk of administratief orgaan na terugverwijzing van het dossier zich niet heeft geschikt naar zijn vonnis tot nietigverklaring en hij zich moet uitspreken op het rechtsmiddel dat de verzoeker van internationale bescherming heeft ingesteld tegen de beslissing van dat orgaan waarbij deze bescherming nogmaals is geweigerd zonder dat tot staving van deze weigering is verwezen naar een ondertussen aan het licht gekomen uitsluitingsgrond of nieuwe feitelijke of juridische gegevens die een nieuwe beoordeling vereisten, hij uit hoofde van het Unierecht beschikt over de bevoegdheid om zijn eigen beslissing in de plaats te stellen van die van het immigratiebureau door die beslissing aldus te wijzigen dat zij in overeenstemming is met zijn eerdere vonnis, ook al verbiedt de nationale regeling hem aldus te handelen.
- 68 In deze context benadrukt de verwijzende rechter dat het nationale recht niet voorziet in middelen waarmee hij zijn vonnis kan doen naleven, aangezien de enige sanctie die naar dit recht bestaat, nietigheid van de beslissing van het immigratiebureau is, hetgeen kan leiden tot een opeenstapeling van nietigverklaringen van administratieve beslissingen en van beroepen in rechte, waardoor de situatie van rechtsonzekerheid van de verzoeker kan blijven duren, zoals in casu Torubarovs situatie aantoon.
- 69 Zoals blijkt uit de punten 54 en 59 van dit arrest, verplicht artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 de lidstaten weliswaar niet ertoe, de in punt 67 van dit arrest bedoelde bevoegdheid te verlenen aan de rechterlijke instanties die bevoegd zijn om kennis te nemen van de rechtsmiddelen uit hoofde van deze bepaling, maar deze lidstaten zijn niettemin ertoe gehouden om in elk geval de eerbiediging van het in artikel 47 van het Handvest vastgelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen (zie in die zin arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 70 Of sprake is van schending van de in deze bepaling vastgelegde rechten, moet worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van elk geval (zie in die zin arresten van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 102, en 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punt 41).
- 71 In casu dient te worden benadrukt dat de Hongaarse regering ter terechtzitting voor het Hof heeft verwezen naar een nieuwe wet inzake de administratieve procedures en diensten, die op 1 januari 2018 in werking is getreden, dit is na de datum van het verzoek om een prejudiciële beslissing. Deze wet bevat bepaalde procedures en middelen waarmee bestuursrechtters bestuursorganen ertoe kunnen dwingen zich te schikken naar hun uitspraken. Toch heeft deze regering ook benadrukt dat deze wetswijziging *ratione temporis* niet van toepassing is op het hoofdgeding en dat deze middelen in geen geval kunnen worden toegepast op het gebied van internationale bescherming, zodat dit niets wijzigt aan de situatie waarmee de verwijzende rechter geconfronteerd is, namelijk een situatie waarin hij over geen enkel middel beschikt om zijn vonnis op dit gebied te doen naleven.
- 72 Een nationale wettelijke regeling die tot een dergelijke situatie leidt, ontnemt de verzoeker van internationale bescherming de facto een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 en miskent de wezenlijke inhoud van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte, aangezien het vonnis dat een rechterlijke instantie wijst na een onderzoek volgens de vereisten van dat artikel 46, lid 3, na afloop waarvan zij beslist dat deze verzoeker voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2011/95 om de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus te krijgen, zonder uitwerking blijft doordat deze rechterlijke instantie niet beschikt over enig middel om haar vonnis te doen naleven.
- 73 In dergelijke omstandigheden is met de vereisten welke in de eigen aard van het Unierecht besloten liggen, onverenigbaar elke bepaling van een nationale rechtsorde of elke wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke praktijk die ertoe zou leiden dat aan de werking van het Unierecht wordt afgedaan, doordat aan de rechter die bevoegd is om dit recht toe te passen, de bevoegdheid wordt geweigerd om bij de toepassing zelf van dit recht al het nodige te doen om geen toepassing te maken van de nationale wettelijke bepalingen die de volle werking van Unieregels met directe werking, zoals artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, zouden kunnen beletten (zie in die zin arresten van 9 maart 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punt 22, en 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 52-62).
- 74 Teneinde de verzoeker van internationale bescherming een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen in de zin van artikel 47 van het Handvest en overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking dient de geadieerde nationale rechter de niet met zijn eerdere vonnis overeenstemmende beslissing van het semirechterlijke of administratieve orgaan, in casu het immigratiebureau, te wijzigen en zijn eigen beslissing inzake de aanvraag om internationale bescherming van de betrokkene in de plaats te stellen door indien nodig de nationale regeling die hem verbiedt aldus te handelen buiten toepassing te laten (zie naar analogie arrest van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 62).
- 75 Een dergelijke uitlegging van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, is geboden, in de eerste plaats omdat – zoals blijkt uit punt 50 van dit arrest – wanneer een verzoeker van internationale bescherming voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2011/95 om de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus te krijgen, de lidstaten ertoe gehouden zijn om hem die status toe te kennen zonder dat zij daarbij over een discretionaire bevoegdheid beschikken, waarbij die status ingevolge artikel 14, leden 1 en 4, en artikel 19, leden 1 en 2, van laatstgenoemde richtlijn door toedoen van met name een rechterlijke instantie kan worden verleend.

- 76 In de tweede plaats heeft het Hof weliswaar geoordeeld dat de Uniewetgever, met de vaststelling van richtlijn 2013/32, niet een of andere gemeenschappelijke regel heeft willen invoeren waarbij het semirechterlijke of administratieve orgaan, bedoeld in artikel 2, onder f), van deze richtlijn, na nietigverklaring van zijn oorspronkelijke beslissing inzake een verzoek om internationale bescherming zijn bevoegdheid zou moeten verliezen (arrest van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 146), maar wanneer dat orgaan in omstandigheden als in het hoofdgeding het vonnis van de nationale rechter die uitspraak moest doen op het rechtsmiddel, niet heeft nageleefd, moet deze rechter de beslissing van dat orgaan wijzigen en zijn eigen beslissing in de plaats stellen.
- 77 Derhalve dient in casu te worden geoordeeld dat indien de verwijzende rechter – zoals blijkt uit de aanwijzingen in de verwijzingsbeslissing – in zijn vonnis van 25 februari 2017 daadwerkelijk een volledig en ex nunc onderzoek van Torubarovs „behoefte aan internationale bescherming” uit hoofde van richtlijn 2011/95 heeft verricht op basis van alle relevante feitelijke en juridische gegevens, waarna hij heeft geoordeeld dat die bescherming hem moest worden verleend, maar dit vonnis niet is nageleefd door het immigratiebureau zonder dat de bestreden beslissing in dit verband melding maakt van nieuwe elementen die zich hebben aangediend en die een nieuwe beoordeling vereisen, hetgeen deze rechter dient te bevestigen, hij krachtens artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, de niet met zijn eerdere vonnis overeenstemmende bestreden beslissing dient te wijzigen en zijn eigen beslissing inzake de internationale bescherming die Torubarov moet genieten krachtens richtlijn 2011/95 in de plaats dient te stellen, waarbij hij de nationale regeling die hem in beginsel verbiedt aldus te handelen buiten toepassing laat (zie naar analogie arresten van 17 april 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punt 79, en 5 juni 2018, Kolev e.a., C-612/15, EU:C:2018:392, punt 66).
- 78 Uit al het voorgaande volgt dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat in omstandigheden als in het hoofdgeding, waarin een rechter in eerste aanleg na een volledig en ex nunc onderzoek van alle relevante feitelijke en juridische gegevens die de verzoeker van internationale bescherming heeft aangedragen, heeft vastgesteld dat deze verzoeker overeenkomstig de criteria van richtlijn 2011/95 deze bescherming moet krijgen om de reden die hij ter ondersteuning van zijn verzoek aanvoert, maar een semirechterlijk of administratief orgaan vervolgens een andersluidende beslissing neemt zonder daarbij aan te tonen dat er sprake is van nieuwe elementen die een nieuwe beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming van deze verzoeker rechtvaardigen, deze rechter deze niet met zijn eerdere vonnis overeenstemmende beslissing moet wijzigen en zijn eigen beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming in de plaats moet stellen door indien nodig de nationale regeling die hem verbiedt aldus te handelen, buiten toepassing te laten.

Kosten

- 79 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat in omstandigheden als in het hoofdgeding, waarin een rechter in eerste aanleg na een volledig en ex nunc onderzoek van alle relevante feitelijke en juridische gegevens die de verzoeker van internationale bescherming heeft aangedragen, heeft vastgesteld dat deze verzoeker overeenkomstig de criteria van 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, deze bescherming moet krijgen om de reden die hij ter ondersteuning van zijn verzoek aanvoert, maar een semirechterlijk of administratief orgaan vervolgens een andersluidende beslissing neemt zonder daarbij aan te tonen dat er sprake is van nieuwe elementen die een nieuwe beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming van deze verzoeker rechtvaardigen, deze rechter deze niet met zijn eerdere vonnis overeenstemmende beslissing moet wijzigen en zijn eigen beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming in de plaats moet stellen door indien nodig de nationale regeling die hem verbiedt aldus te handelen, buiten toepassing te laten.

ondertekeningen