



Datum van
inontvangstneming

:

22/03/2024

Zaak C-104/24**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

8 februari 2024

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 februari 2024

Verzoekende partijen:

Questore della Provincia di Ragusa

Ministero dell'Interno

Verwerende partij:

D. A.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Cassatieberoep ingesteld door het Ministero dell'Interno (ministerie van Binnenlandse Zaken, Italië) en de Questore della Provincia di Ragusa (politieprefect van de provincie Ragusa, Italië) (hierna gezamenlijk ook: „verzoekers”) tegen de beslissing van de Tribunale di Catania (rechter in eerste aanleg Catania, Italië) waarbij deze rechter de maatregel tot bewaring van 27 september 2023 die de Questore della Provincia di Ragusa hij had vastgesteld ten aanzien van D.A., die op 20 september 2023 bij de grens van Lampedusa Italië is binnengekomen, niet heeft bekrachtigd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De prejudiciële verwijzing van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) krachtens artikel 267 VWEU betreft de uitlegging van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33, ook in het licht van de

overwegingen 15 en 20 daarvan, en strekt ertoe vast te stellen of de Italiaanse regeling inzake bewaring van verzoekers om internationale bescherming verenigbaar is met die bepalingen.

Prejudiciële vraag

„Staan de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, mede gelet op de doeleinden die kunnen worden afgeleid uit de overwegingen 15 en 20 daarvan, in de weg aan een regeling van nationaal recht die als alternatief voor de bewaring van de verzoeker (die geen paspoort of ander gelijkwaardig document heeft overhandigd) voorziet in een borgstelling waarvan de hoogte is vastgesteld op een vast bedrag (dat voor het jaar 2023 4.938,00 EUR bedraagt, en in eigen persoon in één keer moet worden betaald middels een bank- of verzekeringsgarantie) in plaats van een variabel bedrag, zonder te voorzien in de mogelijkheid om het bedrag aan te passen aan de individuele situatie van de verzoeker of om de borgstelling door derden te laten verrichten, zelfs niet uit familiale solidariteit, waardoor er voorschriften worden opgelegd die kunnen verhinderen dat de alternatieve maatregel wordt gebruikt door personen die niet over toereikende middelen beschikken, en er geen met redenen omklede beslissing kan worden gegeven waarin per geval de redelijkheid en de evenredigheid van een dergelijke maatregel ten opzichte van de situatie van de verzoeker worden onderzocht en beoordeeld?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, de overwegingen 15 en 20 en de artikelen 8 en 9

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 142 van 2015 van 18 augustus 2015 (hierna: „wetsbesluit nr. 142/2015”), zoals gewijzigd bij decreto-legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 20 van 2023, omgezet in wet nr. 50 van 2023, artikel 6-bis:

„1. Buiten de in artikel 6, leden 2 en 3, van dit besluit bedoelde gevallen en met inachtneming van de criteria van artikel 14, lid 1.1, van decreto legislativo van nr. 286 van 25 juli 1998 (hierna: „wetsbesluit nr. 286/1998”), kan de verzoeker tijdens de grensprocedure, bedoeld in artikel 28-bis, lid 2, onder b) en b-bis), van decreto legislativo nr. 25 van 28 januari 2008 (hierna: „wetsbesluit nr. 25/2008”) in bewaring worden gesteld (...) uitsluitend voor de vaststelling van het recht om het grondgebied van de Staat te betreden.

2. De in lid 1 bedoelde bewaring kan worden bevolen indien de verzoeker geen paspoort of een ander geldig gelijkwaardig document heeft overgelegd, of geen

passende borgsom stelt. Binnen 90 dagen na de datum van inwerkingtreding van deze bepaling worden bij besluit van het Ministero dell'interno, in overleg met het Ministero della giustizia (ministerie van Justitie) en het Ministero dell'economia e delle finanze (ministerie van Economie en Financiën), het bedrag en de modaliteiten van de voornoemde borgstelling bepaald.

3. De bewaring mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk is voor het uitvoeren van de grensprocedure, bedoeld in artikel 28-bis van wetsbesluit nr. 25/2008. De bekrachtiging heeft tot gevolg dat de betrokkene voor een niet-verlengbare termijn van ten hoogste vier weken in het centrum in bewaring wordt gehouden.

4. In de in lid 1 bedoelde gevallen wordt de verzoeker in speciale ruimten in de in artikel 10-ter, lid 1, van wetsbesluit nr. 286/1998 bedoelde inrichtingen of, indien kort na elkaar grote aantallen verzoekers aankomen, in de in artikel 14 van wetsbesluit nr. 286/1998 bedoelde centra nabij de grens of de transitzone, in bewaring gehouden zo lang als strikt noodzakelijk is om vast te stellen of hij het recht heeft om het grondgebied van de Staat te betreden. Artikel 6, lid 5, is van overeenkomstige toepassing.”

Decreto del Ministero dell'Interno del 14 settembre 2023, *Indicazione dell'importo e delle modalità di prestazione della garanzia finanziaria a carico dello straniero durante lo svolgimento della procedura per l'accertamento del diritto di accedere al territorio dello Stato* (besluit van het Ministero dell'Interno van 14 september 2023, *Vermelding van de hoogte van de borgsom en de modaliteiten van de borgstelling door de vreemdeling tijdens de procedure voor de vaststelling van het recht om het grondgebied van de Staat te betreden*)

Artikel 1: „1. In dit besluit worden de hoogte van de in artikel 6-bis, lid 2, van wetsbesluit nr. 142/2015 bedoelde passende borgsom en de modaliteiten van de borgstelling bepaald.

2. De in lid 1 van dit besluit bedoelde borgsom is passend indien de vreemdeling met het vastgestelde bedrag gedurende de maximale duur van de bewaring, ten belope van vier weken (achtentwintig dagen), kan beschikken over:

- a) passende huisvesting op het nationale grondgebied;
- b) het voor terugkeer benodigde bedrag;
- c) de minimale middelen van bestaan, per persoon.

3. De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing op onderdanen van staten buiten de Europese Unie, hierna ‚vreemdelingen’ genoemd, die tijdens de grensprocedure, bedoeld in artikel 28-bis, lid 2, onder b) en b-bis), van wetsbesluit nr. 25/2008 (...) in bewaring zijn gesteld met het uitsluitende doel vast te stellen of zij het recht hebben het grondgebied van de Staat te betreden.

Artikel 2: „1. De hoogte van de in artikel 1 van dit besluit bedoelde borgsom is voor het jaar 2023 vastgesteld op 4 938,00 EUR.

2. Het bedrag wordt elke twee jaar aangepast na de vaststelling van de gemiddelde kosten voor terugkeer.

Artikel 3: „1. De in artikel 1, lid 3, van dit besluit bedoelde vreemdeling wordt onmiddellijk in kennis gesteld van de mogelijkheid om, als alternatief voor bewaring, een borgsom te stellen.

2. De borgstelling wordt voor het gehele bedrag verleend door middel van een bank- of verzekeringsgarantie, is persoonlijk en mag niet door derden worden betaald.

3. De borgsom moet worden gesteld binnen de termijn voor het scannen van vingerafdrukken en de fysieke beschrijving van de vreemdeling overeenkomstig de artikelen 9 en 14 van verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 en voor de duur die benodigd is voor de grensprocedure, bedoeld in artikel 28-bis, lid 2, onder b) en b-bis), van wetsbesluit nr. 25/2008 (...).”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 D.A., afkomstig uit Tunesië, dat is aangemerkt als veilig land van herkomst in de zin van artikel 2-bis van wetsbesluit nr. 25/2008, heeft op 20 september 2023 via de grens van Lampedusa het Italiaanse grondgebied betreden. Vervolgens is hij naar Pozzallo gebracht, waar hij op 27 september 2023 in de transitzone van de provincie Ragusa een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.
- 2 Op 27 september 2023 heeft de Questore della Provincia di Ragusa ten aanzien van D.A. een maatregel vastgesteld waarbij werd bevolen dat hij op grond van artikel 6-bis van wetsbesluit nr. 142/2015, voor een niet-verlengbare periode van 28 dagen in bewaring werd gesteld in een speciale inrichting in Ragusa. Deze maatregel is genomen omdat de verzoeker geen geldig paspoort of ander geldig gelijkwaardig document had overhandigd en geen passende borgsom had gesteld overeenkomstig het besluit van het Ministero dell’Interno van 14 september 2023.
- 3 De Tribunale di Catania heeft het voornoemde bevel tot inbewaringstelling niet bekrachtigd, en de nationale regeling daarbij buiten toepassing gelaten. Deze Tribunale heeft het volgende opgemerkt: - de verzoeker mag niet enkel met het oog op de behandeling van zijn verzoek in bewaring worden gehouden (artikel 8 van richtlijn 2013/33); - bewaring is een uitzonderlijke maatregel die inbreuk maakt op de persoonlijke vrijheid; - het Hof heeft in de arresten van 8 november 2022, C-704/20 en C-39/21 (gevoegde zaken), geoordeeld dat artikel 15, leden 2 en 3, van richtlijn 2008/115, artikel 9, leden 3 en 5, van richtlijn 2013/33 en artikel 28, lid 4, van verordening (EU) nr. 604/2013, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

aldus moeten worden uitgelegd dat een rechterlijke autoriteit bij de toetsing of de uit het Unierecht voortvloeiende voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring van een derdelander zijn nageleefd, op basis van de gegevens in het dossier die haar ter kennis zijn gebracht, en zoals aangevuld of verduidelijkt in de bij haar gevoerde procedure op tegenspraak, ambtshalve de eventuele niet-naleving van een door de betrokkene niet aan de orde gestelde rechtmatigheidsvoorwaarde moet vaststellen; - het Hof heeft in zijn arresten van 14 mei 2020, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU (gevoegde zaken), een uitlegging heeft gegeven van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33; - de nationale rechter is verplicht om nationale regelingen die in strijd zijn met bepalingen van het Unierecht buiten toepassing te laten; - de Questore heeft het bevel tot bewaring niet toereikend gemotiveerd en daarin geen beoordeling, op individuele basis, van de behoefte aan bescherming verricht, en evenmin van de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel ten opzichte van de mogelijkheid minder dwingende maatregelen toe te passen; - artikel 6-bis van wetsbesluit nr. 142/2015 voorziet in een borgsom voor de verstrekking waarvan zodanige voorschriften gelden dat zij geen alternatief voor bewaring vormt, maar een administratieve eis die aan de verzoeker wordt gesteld voordat hem de door richtlijn 2013/33 verleende rechten worden toegekend; - het besluit van het Ministero dell'Interno van 14 september 2023 is niet verenigbaar met de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33, zoals uitgelegd in het voornoemde arrest van het Hof van 14 mei 2020; - uit overweging 38 en artikel 43 van richtlijn 2013/32 volgt dat behalve in de in artikel 43, lid 3, bedoelde gevallen, de toepassing van de grensprocedure – die in casu een voorwaarde is voor de maatregel van bewaring – in een andere zone dan die van binnenkomst waarnaar de verzoeker zonder voorafgaande dwangmaatregelen onder dwang is overgebracht, is niet toegestaan - overeenkomstig artikel 43, lid 1, van richtlijn 2013/32 mag een asielzoeker in het kader van een procedure [artikel 8, lid 3, onder c), van richtlijn 2013/33] alleen in bewaring worden gehouden om aan de grens of in de transitzones van de lidstaat een beslissing te nemen over de ontvankelijkheid van het verzoek krachtens artikel 33 van richtlijn 2013/32 of over de inhoud van het asielverzoek in een procedure overeenkomstig artikel 31, lid 8, daarvan; - artikel 8, lid 3, onder c), van richtlijn 2013/33 is in elk geval niet van toepassing op vreemdelingen die het nationale grondgebied binnenkomen na reddingsoperaties op zee (punt 3.1.9. van het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee van 27 april 1979, zoals gewijzigd); - artikel 8, lid 3, onder c), van richtlijn 2013/33 moet worden uitgelegd in het licht van artikel 10, derde alinea, van de Costituzione (grondwet), in die zin dat het enkele feit dat een asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst, hem niet automatisch het recht kan ontnemen om het Italiaanse grondgebied te betreden om internationale bescherming te verzoeken.

- 4 De eerste president de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) heeft bepaald dat de Corte di cassazione uitspraak moet doen in verenigde kamers, aangezien het cassatieberoep een bijzonder belangrijk vraagstuk betreft. D.A. heeft in zijn verweerschrift geconcludeerd tot verwerping van het cassatieberoep.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 De eerste vijf middelen van het cassatieberoep van het Ministero dell'Interno en de Questore della Provincia di Ragusa hebben betrekking op de onjuiste vaststelling door de Tribunale di Catania dat artikel 8 van richtlijn 2013/33 is geschonden.
- 6 Met hun eerste middel voeren verzoekers aan dat de Tribunale di Catania artikel 8 van deze richtlijn heeft geschonden, aangezien lid 3 daarvan uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om bewaring van een asielzoeker te gelasten wanneer zulks nodig is om zijn identiteit vast te stellen [onder a)] of om na te gaan of hij het recht heeft om het nationale grondgebied, en dus de Europese Unie, te betreden [onder c)]. In de onderhavige zaak heeft de verzoeker zich aan de grens van de Unie gemeld zonder een identiteitsbewijs te overhandigen, was hij afkomstig uit een veilig land van herkomst en verkeerde hij niet in een kwetsbare positie.
- 7 Met hun tweede middel wijzen verzoekers erop dat artikel 6-bis van wetsbesluit nr. 142/2015 een mogelijkheid tot inbewaringstelling heeft ingevoerd niet automatisch is, maar veeleer bedoeld is om vast te stellen of de betrokkene het recht heeft om het grondgebied van de Staat te betreden; deze mogelijkheid wordt geboden in gevallen van een versnelde procedure aan de grens als bedoeld in artikel 28-bis, lid 2, onder b) en b-bis), dat wil zeggen wanneer de verzoeker is aangehouden omdat hij de controles daartoe heeft ontweken of geprobeerd te ontwijken of afkomstig is uit een veilig land van herkomst, en is uitdrukkelijk voorzien in artikel 8, lid 3, onder c), van richtlijn 2013/33, zonder dat aanvullende voorwaarden worden gesteld. De in artikel 6-bis, lid 2, bedoelde bewaring voorziet in de alternatieve maatregel van een borgsom, naast die van overlegging van het paspoort of een gelijkwaardig document, overeenkomstig artikel 8, lid 4, van richtlijn 2013/33 en blijft derhalve onderworpen aan een algemene subjectieve beoordeling, per geval, door de administratieve instantie, die de naleving van de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel waarborgt.
- 8 Met hun derde en vierde middel beroepen verzoekers zich tevens op een motiveringsgebrek van het vonnis van de Tribunale di Catania en op schending van het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee van 1979 en van artikel 31, lid 8, en de artikelen 33 en 43 van richtlijn 2013/32. Met hun vijfde middel betogen zij dat artikel 8, lid 3, onder c), van richtlijn 2013/33 is geschonden, aangezien de omstandigheid dat de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst geenszins automatisch tot gevolg heeft dat hem het recht wordt ontzegd het Italiaanse grondgebied te betreden om internationale bescherming te verzoeken, en de bewaring geen afbreuk doet aan dat recht.
- 9 Met de laatste vier middelen wordt aangevoerd dat de Tribunale di Catania ten onrechte heeft geoordeeld dat de versnelde procedure, bedoeld in artikel 28-bis van wetsbesluit nr. 25/2008 en de artikelen 31, 33 en 43 van richtlijn 2013/32, niet van toepassing is. In het kader van deze middelen wijzen verzoekers erop dat de versnelde procedure ook op een andere plaats dan aan de grens of in transitzones

kan worden uitgevoerd, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, waaronder, zoals in casu, de voorwaarde dat de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst. Daarnaast merken zij op dat het bovenstaande niet betekent dat het bevel tot bewaring niet kan worden bekrachtigd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 Volgens de verwijzende rechter is uitlegging van de toepasselijke bepalingen van Unierecht noodzakelijk om uitspraak te doen over de middelen waarmee het Ministero dell'Interno en de Questore della Provincia di Ragusa aanvoeren dat „ten onrechte is geoordeeld dat artikel 8 van richtlijn 2013/33 is geschonden”. Ook moet volgens hem om een prejudiciële beslissing worden verzocht, aangezien de middelen waarmee wordt gesteld dat „ten onrechte is geoordeeld dat de versnelde procedure, bedoeld in artikel 28-bis van wetsbesluit nr. 25/2008 en de artikelen 31, 33 en 43 van richtlijn 2013/32, niet van toepassing is” op het eerste gezicht niet kennelijk ongegrond lijken.
- 11 De verwijzende rechter preciseert dat artikel 6-bis, waarbij een nieuwe mogelijkheid tot inbewaringstelling is ingevoerd, in 2023 is opgenomen in de tekst van wetsbesluit nr. 142/2015, waarbij de richtlijnen 2013/33 en 2013/32 in nationaal recht zijn omgezet. Hij meent dat hij zijn verplichting moet nakomen de eerbiediging en de toepassing van het Unierecht in de Italiaanse rechtsorde te waarborgen in het licht van de bewoordingen en het doel van deze richtlijnen.
- 12 De verwijzende rechter is van oordeel dat het voornoemde artikel 6-bis en het ministerieel besluit van 14 september 2023 bij de beslechting van het onderhavige geding moeten worden toegepast op grond van het beginsel van Unierechtconforme uitlegging van het nationale recht, dat voortvloeit uit de voorrang van het Unierecht, en mag dit niet leiden tot een resultaat dat in strijd is met het door de richtlijnen beoogde resultaat. Met dezelfde methode moet vervolgens de rechtmatigheid van de bestuursrechtelijke maatregel tot bewaring worden beoordeeld.
- 13 Volgens de verwijzende rechter zijn de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33 en de overwegingen 15 en 20 daarvan relevant, zoals uitgelegd door het Hof in de arresten van 15 februari 2016 (C-601/15 PPU), 14 mei 2020 (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU), 8 november 2022 (C-704/20 en C-39/21) en 14 september 2017 (C-18/16).
- 14 Uit die arresten blijkt dat de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33 eraan in de weg staan dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring wordt gehouden op de enkele grond dat hij niet in zijn behoeften kan voorzien, en eveneens dat deze bewaring plaatsvindt zonder dat daaraan voorafgaand een met redenen omkleed besluit is vastgesteld waarbij de bewaring wordt bevolen en zonder dat de noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke maatregel zijn onderzocht. Gezien het feit dat bewaring een uitzonderlijke maatregel is en dat de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid daarop van toepassing zijn, is

bewaring uitsluitend gerechtvaardigd wanneer geen effectieve toepassing mogelijk is van andere, minder dwingende maatregelen, waarvan een aantal voorbeelden zijn gegeven in artikel 8, lid 4, van richtlijn 2013/33. De alternatieven voor bewaring zijn niet nauwkeurig omschreven. Zij zijn weliswaar minder ingrijpend, maar vormen toch beperkingen van de mensenrechten van de verzoekers, en bij de toepassing daarvan moet per geval de noodzakelijkheid, de redelijkheid en de evenredigheid daarvan worden beoordeeld.

- 15 Een van de alternatieven voor bewaring die in artikel 8, lid 4, als voorbeeld zijn genoemd, is het stellen van een borgsom. Het essentiële punt is volgens de verwijzende rechter het verband tussen de borgstelling als alternatief voor de bewaring en de beoordeling per geval die is vereist voor het besluit tot bewaring. Het bevel tot bewaring moet noodzakelijkerwijs vergezeld gaan van een motivering waarin wordt onderzocht of een dergelijke maatregel noodzakelijk, redelijk en evenredig is ten opzichte van het specifieke doel, en per geval wordt beoordeeld of het daadwerkelijk onmogelijk is om alternatieve maatregelen toe te passen. Een nationale regeling als in casu aan de orde is – die aldus wordt uitgelegd en toegepast dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring wordt gehouden om de enkele reden dat hij zijn paspoort of een ander gelijkwaardig document niet heeft overhandigd en hij geen passende borgsom heeft gesteld, strikte voorwaarden die niet aan de individuele situatie kunnen worden aangepast – zou derhalve onverenigbaar met het Unierecht kunnen worden geacht.
- 16 De verwijzende rechter wijst er namelijk op dat deze nationale regeling a) uitgaat van een vast, vooraf vastgesteld bedrag dat is afgestemd op het bedrag dat benodigd wordt geacht om te voorzien in de behoeften aan huisvesting en levensonderhoud van de verzoeker en voor zijn eventuele terugkeer, zonder de mogelijkheid te bieden dit bedrag per geval naar evenredigheid aan te passen aan de individuele situatie van de verzoeker, teneinde discriminatie te voorkomen; b) bepaalt dat de borgsom automatisch en volgens vooraf bepaalde, strikte voorschriften wordt gesteld, zodat de staat zijn financiële belangen volledig kan voldoen indien de vreemdeling onrechtmatig vertrekt, met een absoluut verbod de borgsom door derden te laten betalen, zelfs niet wanneer deze betaling uit solidariteit door familieleden wordt verricht.
- 17 Tot slot verzoekt de verwijzende rechter de prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, aangezien zij betrekking heeft op gebieden die onder titel V van het derde deel van het VWEU vallen. Deze verwijzing betreft een vraagstuk over het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat een wezenlijk aspect is van de doelstelling van de Europese Unie om geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen, die openstaat voor diegenen die onder druk van de omstandigheden op wettige wijze in de Europese Unie bescherming zoeken. In dit geding moet de verwijzende rechter tevens uitspraak doen over een bijzonder belangrijk vraagstuk op het gebied van internationale bescherming en procedures voor de opvang van

asielzoekers in Italië. Daarnaast is de spoedprocedure ook gerechtvaardigd wegens het uitzonderlijke grote aantal derdelanders of staatlozen die het Italiaans grondgebied betreden.