



Datum van
inontvangstneming

:

25/05/2022

Zaak C-257/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

14 april 2022

Verwijzende rechter:

Krajský soud v Brně (Tsjechische Republiek)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 februari 2022

Verzoekende partij:

CD

Verwerende partij:

Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het hoofdgeding betreft een door CD, een Algerijns onderdaan, ingesteld beroep tot nietigverklaring van het besluit van het Ministerstvo vnitra ČR (ministerie van Binnenlandse Zaken, Tsjechië; hierna: „verweerder”), tot handhaving van het besluit van Ředitelství služby cizinecké policie (directie van de vreemdelingenpolitie; hierna: „ŘSCP”) inzake de verwijdering van CD van het Tsjechische grondgebied.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verzoekt de verwijzende rechter het Hof van Justitie om uitlegging

van richtlijn 2008/115/EG¹ en van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Prejudiciële vraag

„Moeten artikel 4, leden 2 en 3, en artikel 5, in fine, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, gelezen in samenhang met artikel 2, artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat bij de beoordeling van de vraag of een terugkeerbesluit krachtens artikel 6 van richtlijn 2008/115/EG leidt tot schending van het beginsel van non-refoulement, het begrip veilig land van herkomst als bedoeld in artikel 36 en artikel 37 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de verlening en intrekking van internationale bescherming wordt toegepast in samenhang met een engere, louter op het verbod van mishandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gebaseerde definitie van het beginsel van non-refoulement?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 2, artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest

Overwegingen 2, 5, 6, 8 en 24, van de richtlijn; artikel 1, artikel 4, leden 2 en 3, artikel 5, artikel 6, lid 1, en artikel 9, lid 1, onder a), van de richtlijn

Overwegingen 40 tot en met 42 en 46 alsook de artikelen 36 en 37 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 (hierna: „richtlijn 2013/32”), alsook bijlage I bij die richtlijn.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Overeenkomstig § 120 bis, lid 1, onder b), van zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (wet nr. 326/1999 betreffende het verblijf van vreemdelingen op het Tsjechische grondgebied; hierna „wet verblijf vreemdelingen”), is de politie bij het vaststellen van een verwijderingsbesluit

¹ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (hierna: „richtlijn”)

verplicht het ministerie te verzoeken om een bindend advies over de vraag of de verwijdering van de vreemdeling mogelijk is overeenkomstig § 179 van die wet, die niet van toepassing is indien de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst en hij geen omstandigheden heeft aangevoerd waaruit blijkt dat hij een reëel gevaar loopt in de zin van § 179.

Overeenkomstig artikel 179, lid 1, van de wet verblijf vreemdelingen is verwijdering niet mogelijk wanneer gegronde vrees bestaat dat de verwijderde vreemdeling in zijn land van herkomst een reëel gevaar loopt, wat wordt beschouwd als een verwijdering die in strijd is met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 30 september 2021 heeft CD zich zonder geldige verblijfstitel of geldig reisdocument gemeld in een inrichting voor bewaring, waar hij om internationale bescherming heeft verzocht. Op 8 oktober 2021 heeft de politie tegen hem een verwijderingsprocedure opgestart wegens illegaal verblijf op het Tsjechische grondgebied.
- 2 CD verklaarde dat Algerije, waar hij vandaan komt, geen veilig land is. Het is een land van racisme, branden, mensenrechtenschendingen en onrechtvaardigheid. De autoriteiten aldaar zijn niet in staat hun onderdanen te beschermen. Hij wordt bedreigd met de dood, bloedwraak en vendetta door de familie van het slachtoffer van een gevecht waaraan hij had deelgenomen en waarbij hij getuige was van een moord. Hoewel hij door een rechter is vrijgesproken, kon hij uit angst voor de familieleden van het slachtoffer niet overdag, maar alleen 's nachts naar huis gaan.
- 3 Bij besluit van 12 oktober 2021 (hierna: „besluit van de ŘSCP”) heeft de ŘSCP, zonder verweerder om een bindend advies te vragen, de verwijdering van CD wegens illegaal verblijf „gedurende ongeveer één dag” gelast en hem de toegang tot de Unie voor één jaar ontzegd.
- 4 De ŘSCP was niet van mening dat CD een reëel gevaar liep in de zin van artikel 3 EVRM en stelde vast dat Algerije op de lijst stond van veilige landen van herkomst die zijn opgenomen in de vyhláška č. 328/2015 Sb, kterou se provádí zákon o azyzylu a zákon č. 221/2003 Sb., o dočasně ochraně cizinců (verordening nr. 328/2015 tot invoering van een asielwet en wet nr. 221/2003 betreffende de tijdelijke bescherming van vreemdelingen; hierna „verordening”).
- 5 CD was van mening dat de ŘSCP in het geheel geen rekening had gehouden met zijn bezwaren en de zaak niet strikt individueel, maar algemeen en formalistisch op basis van de algemene verordening beoordeelde, en heeft bij verweerder bezwaar ingediend tegen het besluit van de ŘSCP. Verweerder heeft het bezwaar bij besluit van 6 december 2021 verworpen, waarbij hij de beweringen van CD ongegrond heeft verklaard en niet is ingegaan op de toepassing van de

verordening. CD heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van verweerder.

Beknopt onderzoek van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 6 De verwijzende rechter wenst te vernemen of het begrip veilig land van herkomst uit het gemeenschappelijke Europese asielstelsel in samenhang met een opvatting van het beginsel van non-refoulement zoals afgebakend in artikel 3 EVRM, kan worden omgezet naar de verwijderingsprocedure.
- 7 De verwijzende rechter herinnert er onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof aan dat de richtlijn tot doel heeft het nemen van terugkeerbesluiten en de uitvoering ervan te harmoniseren². Deze besluiten moeten in overeenstemming zijn met de verplichtingen van artikel 5 van de richtlijn, en dus ook met het beginsel van non-refoulement dat wordt gewaarborgd door artikel 19, lid 2, van het Handvest³, dat niet restrictief mag worden uitgelegd⁴.
- 8 De verwijzende rechter herinnert er voorts aan dat de bewoordingen van artikel 19, lid 2, van het Handvest verband houden met artikel 2 en artikel 3 EVRM, waarbij overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest, de in het Handvest en het EVRM neergelegde rechten dezelfde inhoud en draagwijdte moeten hebben. Daartoe kan ook de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als uitgangspunt worden genomen⁵.
- 9 Volgens het EHRM moeten zaken met betrekking tot artikel 2 en artikel 3 EVRM zorgvuldig worden beoordeeld. In beginsel is het de vreemdeling die het bewijs moet leveren van de ernst van de redenen die zijn verwijdering onmogelijk maken, maar gelet op de specifieke situatie waarin vreemdelingen zich vaak bevinden, moet worden uitgegaan van het beginsel om hen het voordeel van de twijfel (*benefit of the doubt*) te gunnen voor wat betreft de geloofwaardigheid van hun verklaringen en de bewijzen ervan. Indien er echter omstandigheden zijn die gegronde redenen vormen om te twifelen aan het waarheidsgehalte van de door de vreemdeling gemaakte beweringen, is de vreemdeling verplicht een bevredigende verklaring voor de vermeende tegenstrijdigheden te geven. In elk geval moet de beoordeling zich toespitsen op de voorzienbare gevolgen van de

² Arresten van het Hof van 17 juli 2014, ██████ C-474/13, punt 20; 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, punt 75, en 8 mei 2018, K.A. e.a., C-82/16, punt 44.

³ Arresten van het Hof van 24 juni 2015, H.T., C-373/13, punt 65, en 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU, punten 118-119.

⁴ Zie analoge arresten van het Hof van 14 februari 2019, ██████ C-345/17, punt 51; 26 maart 2019, SM, C-129/18, punt 53, en 11 maart 2021, M.A., C-112/20, punt 35.

⁵ Zie in dit verband de arresten van het Hof van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, punt 47, en 14 september 2017, K., C-18/16, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Dit blijkt ook uit de Toelichting op het Handvest (2007/C 303/02).

verwijdering naar het land van herkomst, rekening houdend met de algemene situatie in dat land en met de persoonlijke situatie van de vreemdeling.⁶ Daarbij wordt rekening gehouden met al het beschikbare bewijsmateriaal, zowel betreffende de individuele situatie van de vreemdeling als betreffende zijn land van herkomst. Wat het land van herkomst betreft, gaat het meestal over actuele rapporten van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen of om rapporten van een passende kwaliteit van andere internationale organisaties⁷.

- 10 Naar Tsjechisch recht kan echter in het geheel niet worden beoordeeld of het beginsel van non-refoulement in de zin van het Unierecht is geschonden. Zoals blijkt uit de wet verblijf vreemdelingen, kan de politie een verwijderingsbesluit vaststellen zonder het advies van verweerder in te winnen indien (i) de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst en (ii) hij geen feiten heeft aangevoerd waaruit blijkt dat er sprake is van een reëel gevaar in de zin van artikel 3 EVRM.
- 11 Het begrip veilig land van herkomst, dat niet in de richtlijn is opgenomen, is voor de terugkerende vreemdeling op twee niveaus nadelig. Ten eerste ontnemt het hem de mogelijkheid dat zijn zaak specifiek wordt beoordeeld vanuit het oogpunt van het beginsel van non-refoulement, wat de politie in staat stelt een vereenvoudigde procedure te volgen aangezien zij niet verplicht is een dergelijke beoordeling te maken. Ten tweede moet de terugkerende vreemdeling het vermoeden van veiligheid van het land van herkomst weerleggen (zie overweging 40 en artikel 36 van richtlijn 2013/32). Aangezien deze bepaling nadelig is voor de vreemdeling, kan zij in strijd zijn met het Unierecht, omdat de lidstaten krachtens artikel 4, leden 2 en 3, van de richtlijn de bepalingen van het Unierecht inzake asiel slechts mogen toepassen als dit gunstig is voor de vreemdeling.
- 12 Bovendien is de politie, indien de terugkerende vreemdeling feiten aanvoert die een reëel gevaar in de zin van § 179 van de wet verblijf vreemdelingen aantonen, verplicht verweerder om een bindend advies te vragen, wat resulteert in een beoordeling vanuit het oogpunt van het principe van non-refoulement. De beoordeling van reëel gevaar is echter beperkt tot een mogelijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM, dat een beperktere reikwijdte heeft dan het Unierechtelijke beginsel van non-refoulement. Artikel 19, lid 2, van het Handvest, dat het beginsel van non-refoulement bevat, regelt immers reeds het verbod op verwijdering, niet alleen op grond van mishandeling, maar ook op grond van een gevaar voor de doodstraf. Verder kunnen volgens de verwijzende rechter de positieve verplichtingen overeenkomstig artikel 2, lid 1, van het Handvest, die het

⁶ Vergelijk bijvoorbeeld het arrest van de Grote Kamer van het EHRM van 23 maart 2016, F.G. tegen Zweden, nr. 43611/11, § 111–114, of het arrest van 2 oktober 2012, Singh e.a. tegen België, nr. 33210/11, § 99–105.

⁷ Zie bijvoorbeeld de arresten van het EHRM van 9 maart 2010, R.C. tegen Zweden, nr. 41827/07, § 51; van 20 juli 2010, N. tegen Zweden, nr. 23505/09, § 52; van 17 juli 2008, NA. tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 25904/07, § 118–122.

recht op leven in het algemeen beschermen, evenmin buiten beschouwing worden gelaten

- 13 In het kader van de positieve verplichtingen uit hoofde van het recht op leven behandelt het EHRM het beginsel van non-refoulement ruimer en in verhouding tot mogelijke schendingen van het recht op leven in zijn geheel. Derhalve kunnen ook de in artikel 2, lid 2, en artikel 19, lid 2, van het Handvest genoemde reële gevaren voor het leven, andere dan de doodstraf en de tenuitvoerlegging daarvan, relevant zijn. Dit beginsel zal dus ook gelden indien een vreemdeling bijvoorbeeld daadwerkelijk met de dood wordt bedreigd door particulieren. In dit geval zou de schending van het recht op leven erin bestaan dat het land van bestemming dit fundamentele recht van het individu niet daadwerkelijk beschermt⁸. Bovendien combineert het EHRM in de praktijk de beoordeling van de klachten wegens schending van het beginsel van non-refoulement op grond van artikel 2 en artikel 3 EVRM, gezien hun gemeenschappelijke kern.
- 14 In de praktijk leidt de Tsjechische wettelijke regeling er echter toe dat de autoriteiten die over de terugkeer van vreemdelingen beslissen, een zeker *automatisme en wantrouwende veralgemening* aan de dag leggen ten aanzien van vreemdelingen uit landen die door Tsjechië als veilig zijn aangemerkt, waarbij vrijwel niet individueel wordt beoordeeld of er in een bepaald land een risico van schending van het beginsel van non-refoulement bestaat. Volgens de verwijzende rechter leidt dit tot een besluitvormingsproces waarin de individuele situaties van vreemdelingen over wier uitzetting de politie beslist, niet worden beoordeeld.
- 15 Dit blijkt ook uit de zaak van CD, wiens dossier geen enkel stuk met betrekking tot de situatie in Algerije bevat waarin een antwoord zou kunnen worden gevonden op de bezwaren van CD, tegen de achtergrond waarvan de positieve verplichtingen kunnen worden gezien die voortvloeien uit het recht op leven en het verbod op mishandeling als bedoeld in artikel 2 en artikel 4 van het Handvest, of in artikel 2 en artikel 3 EVRM. Hem werd alleen geantwoord met een verwijzing naar de verordening volgens dewelke Algerije een veilig land van herkomst is. De administratieve autoriteiten hebben CD niet het voordeel van de twijfel (*benefit of the doubt*) gegund, omdat zij zijn beweringen over bedreiging met de dood en bloedwraak van de familie van het slachtoffer van de moord waarvan hij getuige was, niet volledig geloofden. Volgens de RSCP waren dit echter geen feiten die erop wezen dat hij een reëel gevaar zou kunnen ondervinden. Zij is wellicht tot deze conclusie gekomen door een engere opvatting van het beginsel van non-refoulement, die niet de uit het recht op leven voortvloeiende positieve verplichtingen omvat. Verweerder heeft de beweringen van CD daarop zonder meer ongegrond verklaard. Hij heeft echter niet uitgelegd waarom hij de beweringen van CD als niet geloofwaardig achtte, dan wel hoe CD deze concreet zou moeten bewijzen. Daarbij heeft de verwijzende rechter de indruk dat de beweringen van CD op zijn minst aanleiding geven tot bezorgdheid

⁸ Zie bijvoorbeeld EHRM, ████████ e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk, 1 maart 2005, nr. 39642/03; ████████ tegen Zwitserland, 11 mei 1999, nr. 45187/99.

over de vraag of het beginsel van non-refoulement zal worden geschonden en of hij bescherming zal krijgen van de Algerijnse autoriteiten.

- 16 Volgens de verwijzende rechter kan ook gerede twijfel ontstaan over de vraag of Tsjechië voldoet aan de verplichting van artikel 37, lid 2, van richtlijn 2013/32, te weten de verplichting om de situatie in derde landen die als veilige landen van herkomst zijn aangemerkt periodiek te evalueren. Algerije is veilig verklaard in het kader van de herziening van de verordening bij Vyhláška č. 68/2019 (verordening nr. 68/2019), die op 23 maart 2019 in werking is getreden en waarin bronnen uit 2018 worden geciteerd. Tot op heden, dat wil zeggen vier jaar na de publicatie van de geciteerde bronnen en drie jaar na de opnemings van Algerije in de lijst van veilige landen, is er geen actualisering geweest. Daarenboven bevat de verklarende nota bij verordening nr. 68/2019 algemene informatie over Algerije en wordt met betrekking tot de kwestie van de binnenlandse bescherming verklaard dat Algerije beschikt over een stelsel van rechtsmiddelen tegen schendingen van de grondrechten, dat deze rechtsmiddelen echter vaak onevenredig, ondoeltreffend en op sommige gebieden onvoldoende door de autoriteiten worden toegepast en dat, hoewel de instelling van de doodstraf bestaat, de doodstraf in Algerije sinds 1993 niet meer is uitgevoerd. In het licht van het bovenstaande is het derhalve de vraag of de classificatie van dit land als veilig land van herkomst daadwerkelijk periodiek is herzien op basis van actuele en betrouwbare informatie.
- 17 Volgens de verwijzende rechter beantwoordt het Tsjechische recht dus niet aan de in overweging 6 van de richtlijn genoemde doelstelling van een billijke en transparante procedure, met besluiten die per geval worden vastgesteld en op objectieve criteria berusten, rekening houdend met feiten die zich niet beperken tot het louter illegaal verblijf. De verwijzende rechter erkent dat de verwijderingsprocedure in zekere mate kan worden vereenvoudigd, maar alleen in het geval van een land waarvan duidelijk is dat er geen risico van schending van het beginsel van non-refoulement bestaat, en waarbij alle beginselen die niet in de richtlijn zijn neergelegd moeten worden toegepast in het voordeel van de terugkerende vreemdeling, wat een zekere waarborg biedt voor de bescherming van zijn grondrechten.
- 18 De verwijzende rechter is van mening dat de bovengenoemde verplichtingen die voortvloeien uit de relevante bepalingen van het Handvest en de richtlijn, zich ertegen verzetten dat het begrip veilig land van herkomst en de bovengenoemde engere opvatting van het begrip van het beginsel van non-refoulement ten nadele van vreemdelingen worden toegepast in de context van terugkeer.