



Datum van  
inontvangstneming

:

03/12/2024

**Zaak C-758/24 [Alace]<sup>i</sup>**

**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:**

4 november 2024

**Verwijzende rechter:**

Tribunale ordinario di Roma (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

31 oktober 2024

**Verzoekende partij:**

LC

**Verwerende partij:**

Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma – Sezione procedure alla frontiera II

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Door een onderdaan van Bangladesh bij de Tribunale ordinario di Roma (rechtbank in eerste aanleg Rome, Italië) ingesteld beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma – Sezione procedure alla frontiera II (territoriale commissie voor de erkenning van internationale bescherming te Rome – afdeling procedures aan de grens II, hierna: „territoriale commissie van Rome”) houdende afwijzing van zijn verzoek om internationale bescherming.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Het verzoek om een prejudiciële beslissing dat krachtens artikel 267 VWEU door de Tribunale di Roma is ingediend, betreft de uitlegging van de artikelen 36, 37 en

<sup>i</sup> Dit is een fictieve naam die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

38 van, en bijlage I bij, richtlijn 2013/32/EU met betrekking tot de opneming van Bangladesh in de nationale lijst van veilige landen van herkomst, onder verwijzing naar specifieke categorieën.

### **Prejudiciële vragen**

1) Staat het Unierecht, in het bijzonder de artikelen 36, 37 en 38 van richtlijn 2013/32/EU, gelezen in samenhang met de overwegingen 42, 46 en 48 daarvan en uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (en de artikelen 6 en 13 EVRM), eraan in de weg dat een nationale wetgever, die bevoegd is om de opstelling van lijsten van veilige landen van herkomst toe te staan en de daarbij te hanteren criteria en bronnen te bepalen, een derde land rechtstreeks als veilig land van herkomst aanwijst, ook bij primaire wetgevingshandeling?

2) Staat het Unierecht, in het bijzonder de artikelen 36, 37 en 38 van richtlijn 2013/32/EU, gelezen in samenhang met de overwegingen 42, 46 en 48 daarvan en uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (en de artikelen 6 en 13 EVRM), er eveneens aan in de weg dat de wetgever een derde land aanwijst als veilig land van herkomst zonder dat de bronnen ter onderbouwing van die aanwijzing, toegankelijk en verifieerbaar zijn, zodat de asielzoeker zich er niet tegen kan verweren en de rechter de herkomst, de gezaghebbendheid, de betrouwbaarheid, de relevantie, de actualiteit, de volledigheid en de algehele inhoud ervan niet kan controleren en zelf niet kan beoordelen of aan de in bijlage I bij de richtlijn genoemde materiële voorwaarden voor die aanwijzing is voldaan?

3) Moet het Unierecht, in het bijzonder de artikelen 36, 37 en 38 van richtlijn 2013/32/EU, gelezen in samenhang met de overwegingen 42, 46 en 48 daarvan en uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (en de artikelen 6 en 13 EVRM), aldus worden uitgelegd dat de rechter in het kader van een versnelde grensprocedure [voor personen uit] het als veilig aangewezen land van herkomst in elk geval informatie over het land van herkomst kan gebruiken die hij zelf haalt uit de in artikel 37, lid 3, van de richtlijn bedoelde bronnen en die nuttig is om na te gaan of aan de in bijlage I bij de richtlijn genoemde materiële voorwaarden voor die aanwijzing is voldaan?

4) Staat het Unierecht, in het bijzonder de artikelen 36, 37 en 38 van richtlijn 2013/32/EU en bijlage I daarbij, gelezen in samenhang met de overwegingen 42, 46 en 48 van die richtlijn en uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (en de artikelen 6 en 13 EVRM), eraan in de weg dat een derde land als „veilig land van herkomst” wordt aangewezen indien er in dat land categorieën personen zijn met betrekking tot wie het land niet voldoet aan de in bijlage I bij de richtlijn genoemde materiële voorwaarden voor die aanwijzing?

### **Aangevoerde bepalingen van internationaal recht**

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van mens en de fundamentele vrijheden, artikel 6 (recht op een eerlijk proces) en artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel).

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht en Europese rechtspraak**

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 47.

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 (herschikking): overwegingen nrs. 42, 46 en 48, artikel 3, lid 1, artikel 31, lid 8, artikel 36, artikel 37; artikel 46, leden 1, 3, 4, 5 en 6, en bijlage I.

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: artikel 30.

Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU: artikel 61.

Arrest van het Hof van Justitie van 4 oktober 2024 in zaak C-406/22, CV/Ministerstvo vnitra České republiky.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Costituzione italiana (Italiaanse grondwet), artikel 10, leden 3, 24 en 113.

**Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008) tot omzetting van richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, de volgende artikelen:**

**Artikel 2 bis (formulering die gold vóór de wijziging bij voorlopig wetsbesluit nr. 158 van 23 oktober 2024):** „1. Bij besluit van de minister van Buitenlandse Zaken en Internationale Samenwerking, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie wordt op grond van de in lid 2 genoemde criteria de lijst van veilige landen van herkomst vastgesteld. De lijst van veilige landen van herkomst wordt op gezette tijden bijgewerkt en aan de Europese Commissie meegedeeld.

2. Een land dat geen lidstaat van de Europese Unie is, kan als veilig land van herkomst worden beschouwd wanneer op basis van de rechtsorde, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke

omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging in de zin van artikel 7 van decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (wetsbesluit nr. 251 van 19 november 2007), noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict. Bij de aanwijzing van een veilig land van herkomst kunnen uitzonderingen worden gemaakt voor delen van zijn grondgebied of categorieën personen.

3. Bij de in lid 2 bedoelde beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden tegen vervolging of mishandeling door:

a) de desbetreffende wetten en andere voorschriften van het betrokken land en de wijze waarop die worden toegepast;

b) de naleving van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in het bij wet nr. 848 van 4 augustus 1955 geratificeerde Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat op 19 december 1966 is opengesteld voor ondertekening en geratificeerd bij wet nr. 881 van 25 oktober 1977, of het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering van 10 december 1984, in het bijzonder van de rechten waarop geen afwijkingen uit hoofde van artikel 15, lid 2, van voornoemd Europees Verdrag zijn toegestaan;

c) de naleving van het in artikel 33 van het Verdrag van Genève bedoelde beginsel;

d) het beschikbaar zijn van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van voornoemde rechten en vrijheden.

4. De beoordeling of een land dat geen lidstaat van de Europese Unie is een veilig land van herkomst is, wordt gebaseerd op informatie die wordt verstrekt door de nationale commissie voor asielrecht, die ook gebruikmaakt van informatie die wordt verzameld door het in artikel 5, lid 1, bedoelde documentatiecentrum, alsmede van andere informatiebronnen, waaronder met name informatie van andere lidstaten van de Europese Unie, het EASO, het UNHCR, de Raad van Europa en andere bevoegde internationale organisaties.

5. Een land dat is aangewezen als veilig land van herkomst overeenkomstig dit artikel kan enkel worden beschouwd als een veilig land van herkomst voor de verzoeker wanneer hij de nationaliteit van dat land heeft of staatloos is en voorheen in dat land zijn gewone verblijfplaats had en hij geen ernstige redenen heeft aangevoerd om dat land, gelet op de bijzondere omstandigheden van de verzoeker, als niet veilig te beschouwen.”

**Artikel 9, lid 2 bis:** „De beslissing houdende afwijzing van het door de verzoeker ingediende verzoek bedoeld in artikel 2 bis, lid 5, wordt enkel gebaseerd op het feit dat de verzoeker niet heeft aangetoond dat er ernstige gronden zijn om aan te nemen dat het als veilig aangewezen land van herkomst, gelet op de bijzondere omstandigheden van de verzoeker, niet veilig is.”

**Artikel 28 bis, lid 2:** „Het hoofdbureau van politie stuurt de vereiste documentatie onverwijld door naar de territoriale commissie, die binnen zeven dagen na ontvangst van de documentatie een hoorzitting houdt en binnen de daaropvolgende twee dagen een beslissing neemt in de volgende gevallen: [...]

c) de verzoeker is afkomstig uit een in artikel 2 bis bedoeld veilig land van herkomst;”.

**Artikel 28 ter, lid 1:** „Overeenkomstig artikel 32, lid 1, onder b bis), wordt het verzoek als kennelijk ongegrond beschouwd wanneer een van de volgende gevallen zich voordoet: [...]

b) de verzoeker is afkomstig uit een in artikel 2 bis bedoeld veilig land van herkomst;”.

**Artikel 32:** „1. Onverminderd de artikelen 23, 29 en 30 neemt de territoriale commissie een van de volgende beslissingen:

a) zij erkent de vluchtelingenstatus of verleent subsidiaire bescherming, overeenkomstig de artikelen 11 en 17 van wetsbesluit nr. 251 van 19 november 2007;

[...]

b bis) zij wijst het verzoek af als kennelijk ongegrond in de in artikel 28-ter bedoelde gevallen;

b ter) zij wijst het verzoek af indien de verzoeker in een deel van het grondgebied van het land van herkomst geen gegronde redenen heeft om vervolging te vrezen of geen reëel risico op ernstige schade loopt, of toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade, legaal en veilig kan reizen naar en worden toegelaten tot dat deel van het land van herkomst en redelijkerwijs kan worden verwacht dat de verzoeker zich daar vestigt.”

**Artikel 35 bis (formulering die gold vóór de wijziging bij voorlopig wetsbesluit nr. 158 van 23 oktober 2024):** „[...] 2. Het beroep wordt op straffe van niet-ontvankelijkheid ingesteld binnen dertig dagen na de kennisgeving van de maatregel [...].

In de in artikel 28 bis, leden 1 en 2, bedoelde gevallen [...] worden de in dit lid bedoelde termijnen met de helft verkort.

3. Het beroep heeft schorsende werking, behalve wanneer het wordt ingesteld: [...]

c) tegen een maatregel waarbij het verzoek overeenkomstig artikel 32, lid 1, onder b bis) kennelijk ongegrond wordt verklaard;

d) tegen een maatregel ten aanzien van de in artikel 28 bis, lid 2, onder b), b bis), c) en e), bedoelde personen; [...]

4. In de in lid 3, onder a), b), c), d) en d bis), bedoelde gevallen kan de tenuitvoerlegging van de betwiste maatregel echter worden geschorst wanneer daarvoor ernstige en onderbouwde gronden bestaan [...] met een gemotiveerde beslissing [...] die binnen vijf dagen na de indiening van het verzoek om schorsing en zonder voorafgaande oproeping van de andere partij wordt genomen. De beslissing waarbij schorsing van de betwiste maatregel wordt toegestaan of geweigerd, wordt tegelijk met het verzoek om schorsing [...] betekend. [...] De op grond van dit lid vastgestelde beslissing is niet voor beroep vatbaar. In de in lid 3, onder b), c) en d), bedoelde gevallen wordt, wanneer het verzoek om schorsing wordt ingewilligd, verzoeker een verblijfsvergunning asiel verleend.”

### **Artikel 35 ter**

„1. Indien verzoeker in bewaring is genomen overeenkomstig artikel 6 bis van wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015, kan hij binnen de in artikel 35 bis, lid 2 ter, bedoelde termijn beroep instellen tegen de beslissing van de territoriale commissie. Het beroep of het verzoek om opschorting heeft geen schorsende werking ten aanzien van de betwiste maatregel.

Het verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de betwiste maatregel wordt op straffe van niet-ontvankelijkheid samen met het inleidende verzoekschrift ingediend.

2. De griffie stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken bij de territoriale commissie of de afdeling die de betwiste beslissing heeft genomen, en het openbaar ministerie, onmiddellijk van het verzoekschrift in kennis; zij kunnen binnen twee dagen een verweerschrift indienen. Binnen dezelfde termijn moet de commissie die de betwiste beslissing heeft genomen, het proces-verbaal van de hoorzitting of, indien mogelijk, het transcript van de video-opname, alsmede een afschrift van het verzoek om internationale bescherming en van alle tijdens de onderzoeksprocedure verkregen documenten, ter beschikking stellen. Na het verstrijken van deze termijn doet de rechter in enkelvoudige kamer binnen vijf dagen uitspraak over de kwestie door middel van een met redenen omklede en niet voor beroep vatbare beschikking.

3. Vanaf de indiening van het verzoek tot de vaststelling van de in lid 2, laatste zin, bedoelde uitspraak mag de verzoeker niet worden uitgezet of verwijderd van de plaats waar hij in bewaring wordt gehouden.

4. Wanneer het verzoek om opschorting wordt ingewilligd, wordt de asielzoeker tot het nationale grondgebied toegelaten en krijgt hij een verblijfsvergunning op grond van een asielverzoek. De krachtens lid 3 gelaste opschorting van de gevolgen van de betwiste maatregel verliest haar werking indien het beroep wordt verworpen, ook als dat gebeurt bij een niet-onherroepelijke beschikking.

5. Na het verstrijken van de in lid 2, laatste volzin, bedoelde termijn beslist de rechter in meervoudige kamer overeenkomstig artikel 35 bis, leden 7 en volgende, mutatis mutandis.”

### **Wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015**

**Artikel 6 bis** (bewaring van de vreemdeling gedurende de grensprocedure als bedoeld in artikel 28 van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008), in de thans geldende versie

„Artikel 6 bis

1. *Behalve in de gevallen bedoeld in artikel 6, leden 2 en 3 bis, van dit wetsbesluit en met inachtneming van de criteria van artikel 14, lid 1.1, van wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998, mag de verzoeker in bewaring worden gesteld gedurende de in artikel 28, lid 2, onder b) en b bis), van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008 bedoelde grensprocedure en totdat een beslissing is genomen over het verzoek om opschorting (bedoeld in artikel 35 ter) van wetsbesluit nr. 25 van 2008, uitsluitend om vast te stellen of de betrokkene het recht heeft 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, dan wel in afwachting van de voltooiing van de borgstellingsprocedure. Binnen negentig dagen na de datum van inwerkingtreding van deze bepaling worden bij besluit van het ministerie van Binnenlandse Zaken, in overleg met het ministerie van Justitie en het ministerie van Economie en Financiën, het bedrag en de modaliteiten van de voornoemde borgstelling bepaald.*

2 bis. *Een verzoeker die niet in bewaring wordt gehouden overeenkomstig lid 1, is wel onderworpen aan de grensprocedure bedoeld in artikel 28 bis, lid 2 bis, van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008 en, in geval van beroep, artikel 35 ter van dat wetsbesluit. Aan de verzoeker wordt het in artikel 4, lid 2, bedoelde attest op naam afgegeven.*

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.”*

### **Interministerieel besluit van 7 mei 2024 – Bijwerking van de lijst van veilige landen van herkomst als bedoeld in artikel 2 bis van [wetsbesluit nr. 25/2008]**

„[...] Gezien nota nr. 1311\_06/05/2024\_0056895-I van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Internationale Samenwerking [...]

De minister van Buitenlandse Zaken en Internationale Samenwerking bepaalt, samen met de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie, het volgende: [...]

#### **Artikel 1 – Veilige landen van herkomst**

1. Krachtens artikel 2 bis van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008 zijn de volgende landen aangewezen als veilige landen van herkomst: Albanië, Algerije, Bangladesh, Bosnië en Herzegovina, Colombia, Egypte, Gambia, Georgië, Ghana, Ivoorkust, Kaapverdië, Kameroen, Kosovo, Noord-Macedonië, Marokko, Montenegro, Nigeria, Peru, Senegal, Servië, Sri Lanka en Tunesië.

2. Bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming wordt de specifieke situatie van de verzoeker beoordeeld in het licht van de informatie in de voornoemde fiches over landen van herkomst.

#### **Artikel 2 – Bijwerking op gezette tijden**

1. De in [artikel] 1 bedoelde lijst wordt op gezette tijden bijgewerkt overeenkomstig artikel 2 bis van wetsbesluit nr. 25 van 2008.

#### **Artikel 3 – Kennisgeving**

1. De in [artikel] 1 bedoelde lijst wordt aan de Commissie meegedeeld. Wijzigingen die [...] naar aanleiding van de bijwerking op gezette tijden worden aangebracht, worden eveneens aan de Europese Commissie meegedeeld [...].”

### **Voorlopig wetsbesluit nr. 158 van 23 oktober 2024**

„[...] GEZIEN het arrest van het Hof van Justitie van 4 oktober 2024 in zaak C-406/22, waarin wordt verklaard dat artikel 37 van richtlijn 2013/32/EU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de aanwijzing van een derde

land als veilig land van herkomst wanneer specifieke delen van zijn grondgebied niet voldoen aan de in bijlage I bij die richtlijn vastgestelde materiële voorwaarden voor die aanwijzing;

OVERWEGENDE dat het in het licht van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 4 oktober 2024 in zaak C-406/22 uiterst noodzakelijk en urgent is om veilige landen van herkomst aan te wijzen, met uitzondering van landen die in specifieke delen van hun grondgebied niet voldoen aan de voorwaarden (Colombia, Kameroen en Nigeria);

GEZIEN verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU, en met name artikel 61, lid 2, waarin als volgt is bepaald: ‚[b]ij de aanwijzing op zowel het niveau van de Unie als nationaal niveau van een derde land als veilig land van herkomst kunnen uitzonderingen worden gemaakt voor specifieke delen van zijn grondgebied of voor duidelijk identificeerbare categorieën personen’, welke bepaling pas met ingang van 12 juni 2026 van toepassing is, maar de gezamenlijke koers van de lidstaten van de Europese Unie weergeeft;

[...]

[Artikel] 1 – Veilige landen van herkomst

1. In artikel 2 bis van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

a) lid 1 wordt vervangen door: ‚1. Overeenkomstig de bij Unierecht vastgestelde kwalificatiecriteria en de bevindingen ontleend aan de door de bevoegde internationale organisaties aangeleverde informatie, worden de volgende landen beschouwd als veilige landen van herkomst: Albanië, Algerije, Bangladesh, Bosnië en Herzegovina, Egypte, Gambia, Georgië, Ghana, Ivoorkust, Kaapverdië, Kosovo, Noord-Macedonië, Marokko, Montenegro, Peru, Senegal, Servië, Sri Lanka en Tunesië.’;

b) in lid 2, tweede zin, worden de woorden ‚delen van zijn grondgebied of geschrapt;

[...]

d) na lid 4 wordt het volgende lid ingevoegd: ‚4 bis. De lijst van veilige landen van herkomst wordt op gezette tijden bijgewerkt bij een handeling die kracht van wet heeft en wordt aan de Europese Commissie meegedeeld. Met het oog op de bijwerking van de in lid 1 bedoelde lijst stelt de ministerraad jaarlijks uiterlijk op 15 januari een verslag vast waarin hij, rekening houdend met de vereisten inzake veiligheid en continuïteit van de internationale betrekkingen en met de in lid 4 bedoelde informatie, een stand van zaken geeft van de situatie in de landen die op

de lijst staan en in de landen die hij in de lijst wil opnemen. De regering zendt het verslag toe aan de bevoegde parlementaire commissies.’.

[Artikel] 2 – Wijzigingen van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008

1. Wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008 wordt als volgt gewijzigd:

a) in artikel 35 bis:

1) wordt lid 4 vervangen door:

„4. In de in lid 3 bedoelde gevallen kan de tenuitvoerlegging van de betwiste maatregel op verzoek van een partij bij een gemotiveerd besluit worden opgeschort wanneer daarvoor ernstige en onderbouwde gronden bestaan. Het verzoek tot opschorting wordt op straffe van niet-ontvankelijkheid samen met het inleidende verzoekschrift ingediend. Het verzoekschrift wordt door de griffie op de in lid 6 bepaalde wijze betekend. Het ministerie van Binnenlandse Zaken kan binnen drie dagen na de kennisgeving een verweerschrift indienen. Indien het ministerie een verweerschrift indient, kan de verzoekende partij binnen drie dagen een repliek indienen. De rechter beslist vervolgens binnen vijf dagen over het verzoek om opschorting. Indien het ministerie van Binnenlandse Zaken niet gebruikmaakt van de in de vierde zin geboden mogelijkheid, gaat de termijn voor het nemen van een beslissing in bij het verstrijken van de termijn voor de indiening van een verweerschrift. In de in lid 3, onder b), c) en d), bedoelde gevallen wordt, wanneer het verzoek om opschorting wordt ingewilligd, verzoeker een verblijfsvergunning asiel verleend.’;

2) na lid 4 wordt het volgende lid ingevoegd:

„4 bis. Tegen het in lid 4 bedoelde besluit kan binnen vijf dagen na kennisgeving van het besluit door de griffie beroep worden ingesteld bij het hof van beroep, dat ook kan worden gericht tegen een partij die zich niet in de procedure heeft gevoegd. De artikelen 737 en 738 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering zijn van toepassing. De griffie stelt de tegenpartij in kennis van het beroep. Wanneer beroep wordt ingesteld, wordt de tenuitvoerlegging van het betwiste besluit niet opgeschort. Het hof van beroep beslist, na partijen te hebben gehoord, bij onmiddellijk uitvoerbare beschikking binnen tien dagen na instelling van het beroep. [...]’.

[Artikel] 3 – Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking op de dag volgende op de dag van bekendmaking in de Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (publicatieblad van de Italiaanse Republiek) en zal aan de Kamers worden voorgelegd met het oog op de omzetting in wet.”

**Wet nr. 14 van 21 februari 2024 inzake ratificatie en uitvoering van het protocol tussen de regering van de Italiaanse Republiek en de raad van**

**ministers van de Republiek Albanië ter versterking van de samenwerking op migratiegebied, gedaan te Rome op 6 november 2023, alsook de regels inzake coördinatie met het nationale recht**

„[...]

Artikel 3 – Coördinatiebepalingen

[...]

2. In de in artikel 1, lid 7, onder c), van het protocol bedoelde zones mogen alleen personen die aan boord zijn genomen op vaartuigen van de Italiaanse autoriteiten, buiten de territoriale wateren van de Republiek of van andere lidstaten van de Europese Unie worden gebracht, ook in het kader van reddingsoperaties.

3. Voor de uitvoering van het protocol worden de in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol bedoelde zones gelijkgesteld met de grens- of transitzones die zijn omschreven in het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken dat is vastgesteld op grond van artikel 28 bis, lid 4, van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008.

4. [...]

5. Aan personen die in bewaring worden gehouden in de in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol bedoelde zones, wordt het in [...] wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015 bedoelde attest op naam afgegeven. Het attest bevat de unieke identiteitscode die is toegekend in het kader van de fotografische identificatie, de foto van de houder en de door de verzoeker opgegeven contactgegevens. Het in de vorige zin bedoelde document bevestigt dat de persoon om internationale bescherming heeft verzocht, bevestigt de door de betrokkene opgegeven identiteit en maakt het mogelijk de houder te identificeren [...]. In uitzonderlijke gevallen kan een vreemdeling die is onderworpen aan de procedures bedoeld in artikel 4, lid 1, van deze wet, op bevel van de in artikel 5, lid 1, bedoelde Italiaanse functionaris, worden overgebracht naar inrichtingen op Italiaans grondgebied, ook indien hij in bewaring wordt gehouden in de in artikel 1, lid 1, onder c), van het protocol bedoelde zones. De in dit lid bedoelde overdracht doet geen afbreuk aan de gronden voor de inbewaringstelling en heeft geen gevolgen voor de procedure waaraan de vreemdeling is onderworpen.

[...].”

„Artikel 4 – Bevoegdheid en toepasselijk recht

1. De geconsolideerde tekst van wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998, wetsbesluit nr. 251 van 19 november 2007, wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008, wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015 en de Italiaanse en Europese regelgeving betreffende de voorwaarden en procedures voor de toelating en het

verblijf van vreemdelingen op het nationale grondgebied zijn van overeenkomstige toepassing op de in artikel 1, lid 1, onder d), van het protocol bedoelde migranten. De procedures uit hoofde van de in de eerste volzin genoemde handelingen, worden gevoerd in het kader van de Italiaans rechtspraak, waarbij de afdeling immigratie, internationale bescherming en vrij verkeer van burgers van de Europese Unie van de Tribunale di Roma en het bureau van de vrederechter te Rome exclusief bevoegd zijn. In de in dit lid bedoelde gevallen is het Italiaanse recht van toepassing.

2. Een vreemdeling op wie de in lid 1 bedoelde procedures van toepassing zijn, verleent zijn advocaat een bijzondere volmacht door middel van een handtekening op een fysiek document. De bijzondere volmacht wordt langs elektronische weg verzonden [...].

3. De in artikel 5, lid 1, bedoelde Italiaanse functionaris neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de vreemdeling die aan de procedures van lid 1 van dit artikel is onderworpen, zijn rechten van verdediging volledig en tijdig kan uitoefenen. De documenten die nodig zijn voor de uitoefening van de rechten van verdediging, worden verzonden en ontvangen via het gecertificeerde e-mailadres of via een andere geschikte, door de functionaris ter beschikking gestelde gecertificeerde elektronische dienst. Het gerechtigde overleg met de advocaat vindt plaats met behulp van audiovisuele middelen die de vertrouwelijkheid garanderen, via een verbinding op afstand tussen de plaats waar de vreemdeling zich bevindt en de plaats waar de advocaat zich bevindt.

4. Het beroep tegen de beslissing van de territoriale commissie [...] wordt ingesteld binnen de termijn van artikel 35 ter van wetsbesluit nr. 25 van 28 januari 2008.

5. De advocaat van de migrant [...] neemt deel aan de terechtzitting in de zaal waar de rechter zich bevindt, en er is een audiovisuele verbinding met de plaats waar de migrant zich bevindt. Enkel wanneer een verbinding op afstand niet mogelijk is en uitstel van de terechtzitting zou leiden tot overschrijding van de procestermijnen, krijgen de advocaat van de voor rechtsbijstand in aanmerking komende migrant en de tolk, wanneer zij voor de uitvoering van hun werkzaamheden afreizen naar de gebieden als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder c), hun reis- en verblijfkosten vergoed. [...].”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Het protocol tussen Italië en Albanië, dat op 21 februari 2024 wettelijk is vastgelegd, bepaalt dat de Albanese regering bepaalde delen van haar grondgebied ter beschikking stelt van Italië voor de bouw van een detentiecentrum voor vreemdelingenbewaring dat volledig onder Italiaans gezag valt en met het oog op bestuurlijke procedures inzake migratie gelijk wordt gesteld aan grens- of doorgangszones. Personen die om internationale bescherming verzoeken en die in extraterritoriale wateren zijn opgepikt door schepen van de Italiaanse autoriteiten,

op wie de versnelde grensprocedure van toepassing is die is voorbehouden aan personen die uit een als veilig land van herkomst aangemerkt land komen, kunnen in dergelijke zones worden vastgehouden. LC, een Bengalees staatsburger, is op grond van dat protocol eerst naar Albanië gebracht, waar hij op 16 oktober 2024 een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend en via een verbinding op afstand is gehoord. De territoriale commissie van Rome heeft zijn verzoek in de versnelde grensprocedure voor personen uit veilige landen van herkomst in de zin van artikel 31, lid 8, van richtlijn 2013/32/EU, bij beslissing van 17 oktober 2024 afgewezen wegens kennelijke ongegrondheid, op grond dat hij afkomstig was uit een veilig land van herkomst.

- 2 LC is op hetzelfde moment in bewaring gesteld, welke maatregel niet is gevalideerd door de Tribunale di Roma, en verblijft momenteel in Italië.
- 3 Op 24 oktober 2024 is hij bij de Tribunale di Roma in beroep gegaan tegen de beslissing van de territoriale commissie van Rome van 17 oktober 2024 om geen internationale bescherming te verlenen. Verzoeker heeft voorts verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging van de betwiste maatregel.
- 4 Hoewel het beroep is ingesteld op grond van artikel 35 bis van wetsbesluit nr. 25/2008, is de Tribunale di Roma van oordeel dat daarentegen artikel 35 ter van dat wetsbesluit moet worden toegepast op grond van artikel 6 bis, lid 2 bis, dat is opgenomen bij voorlopig wetsbesluit nr. 145 van 11 oktober 2024, omdat verzoeker aan een versnelde grensprocedure is onderworpen voor personen uit veilige landen van herkomst, die op afstand is uitgevoerd terwijl hij in Albanië in bewaring was gesteld.
- 5 De plaatsing van een land op de lijst van veilige landen van herkomst, in casu Bangladesh, was namelijk een voorwaarde om de bijzondere versnelde procedure toe te passen in verzoekers geval. Die procedure onderscheidt zich van de gewone procedure met name door de kortere beroepstermijnen en doordat wordt afgeweken van de automatische schorsende werking waarvan sprake is in geval van beroep tegen het administratieve besluit tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming. Bovendien kan de verzoeker gedurende deze versnelde procedure in bewaring worden gesteld in ruimten in grens- of transitzones, waaronder, krachtens het protocol tussen Italië en Albanië, bepaalde inrichtingen op Albanese grondgebied die onder Italiaanse jurisdictie vallen. Deze bewaring mag niet langer dan vier weken duren en enkel zolang de procedure loopt om de gegrondheid van het verzoek om internationale bescherming vast te stellen. Indien de inbewaringstelling niet binnen achtenveertig uur na mededeling ervan bij de rechterlijke autoriteit wordt bekrachtigd, verliest de maatregel elke werking en wordt de asielzoeker vrijgelaten, zoals in het geval van LC (zie punt 2).
- 6 Tegen deze achtergrond dient de Tribunale di Roma eerst uitspraak te doen over het verzoek – dat LC samen met het beroep tegen het besluit tot weigering van

internationale bescherming heeft ingediend – om de werking van deze uitvoerbare beslissing op te schorten.

- 7 Om te kunnen beslissen over dat verzoek, moet de Tribunale di Roma beoordelen of de plaatsing van Bangladesh op de nationale lijst van veilige landen van herkomst voldoet aan de criteria van richtlijn 2013/32/EU (welke opnemings, zoals gezegd, noodzakelijk was om in het geval van LC de versnelde procedure toe te passen).
- 8 Om die beoordeling te kunnen verrichten, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk dat het Hof van Justitie bij wijze van prejudiciële beslissing verduidelijkt of de nationale regels inzake de aanwijzing van veilige landen van herkomst verenigbaar zijn met het Unierecht, en wel met name wat betreft: i) de vraag of deze beslissing de exclusieve bevoegdheid van de administratieve autoriteit, dan wel ook een bevoegdheid van de wetgever is; ii) de inhoud van de procedurele waarborgen inzake de toegankelijkheid en de controleerbaarheid van de voor die beslissing gebruikte bronnen, opdat de betrokken personen en de rechterlijke autoriteiten de betrouwbaarheid ervan kunnen beoordelen; iii) de reikwijdte van het onderzoek van de rechterlijke autoriteiten naar de situatie in het betrokken land; en iv) de mogelijkheid om een land als veilig aan te wijzen wanneer het slechts voor bepaalde categorieën personen niet aan de veiligheidsvereisten voldoet.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 9 **Met betrekking tot de eerste vraag** merkt de Tribunale di Roma op dat de procedure om veilige landen van herkomst aan te wijzen, op twee niveaus haar beslag krijgt.
- 10 Op het eerste niveau heeft de wetgever bij artikel 2 bis van wetsbesluit nr. 25/2008 – een primaire rechtshandeling met kracht van wet die uitsluitend is onderworpen aan de Italiaanse grondwet en het Unierecht – bepaald dat die landen, op grond van de mogelijkheid die artikel 37 van richtlijn 2013/32/EU de lidstaten biedt, worden aangewezen bij interministerieel besluit (vastgesteld door de minister van Buitenlandse Zaken en Internationale Samenwerking in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie). In datzelfde artikel 2 bis stelt de wetgever de methode, de informatiebronnen en de beoordelingselementen vast om een land als veilig aan te merken, aan de hand van criteria die in overeenstemming zijn met de eisen van de richtlijn, en met name van bijlage I daarbij, die in essentie in deze nationale bepaling is overgenomen.
- 11 Op het tweede, lagere niveau is er het interministerieel besluit, een instrument waarmee landen worden aangewezen als veilig land van herkomst, met inachtneming van de door de wetgever genoemde criteria. De onrechtmatigheid van een administratieve handeling kan, in voorkomend geval ambtshalve, door de gewone rechter worden getoetst.

- 12 Tegen de achtergrond van deze regels is bij interministerieel besluit van 7 mei 2024 een lijst van veilige landen van herkomst opgesteld aan de hand van informatiebladen voor elk van die landen, die wel in het besluit zijn vermeld, maar daar niet als bijlage bij zijn gevoegd.
- 13 Onlangs heeft de Italiaanse regering evenwel bij voorlopig wetsbesluit van 23 oktober 2024 – een handeling met kracht van wet – voornoemd interministerieel besluit impliciet ingetrokken en vervangen door een nieuwe lijst, die uitdrukkelijk is opgesteld met inachtneming van het arrest van het Hof in zaak C-406/22, volgens welk arrest „*artikel 37 van richtlijn 2013/32/EU aldus [moet] worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een derde land als veilig land van herkomst kan worden aangewezen wanneer specifieke delen van zijn grondgebied niet voldoen aan de in bijlage I bij die richtlijn gestelde materiële voorwaarden voor een dergelijke aanwijzing*”. Bijgevolg zijn Colombia, Kameroen en Nigeria op de nieuwe lijst van veilige landen geschrapt, omdat daar sprake is van conflictgebieden waar de bevolking mogelijk te maken krijgt met willekeurig geweld, terwijl Bangladesh nog steeds een veilig land van herkomst op de lijst is.
- 14 Daarmee heeft de Italiaanse regering de tweeledige procedure voor de aanwijzing van veilige landen van herkomst ondergraven, door zowel de algemene regeling van de procedures en de criteria voor die aanwijzing als de aanwijzing zelf uitsluitend over te laten aan de wetgever en aan handelingen met kracht van wet, zodat die aanwijzing kan afwijken van de algemene regeling, die dezelfde rechtskracht heeft, en voorts is onttrokken aan toetsing door de gewone rechter.
- 15 In dit verband wenst de verwijzende rechter in de eerste plaats van het Hof van Justitie te vernemen of het Unierecht eraan in de weg staat dat de aanwijzing van veilige landen van herkomst wordt toevertrouwd aan een primaire rechtshandeling met kracht van wet.
- 16 **Met betrekking tot de tweede vraag** merkt de Tribunale di Roma op dat bij voorlopig wetsbesluit nr. 158/2024 in artikel 2 van wetsbesluit nr. 25/2008 een lid 4 bis is ingevoegd, uit hoofde waarvan de regering de lijst van veilige landen van herkomst op gezette tijden bijwerkt door middel van een nieuwe handeling met kracht van wet, door een verslag op te stellen waarin zij de bevoegde parlementaire commissies informeert over de situatie in de landen op de lijst en in de landen die zij daarin wil opnemen. Het is echter niet duidelijk of personen die om internationale bescherming verzoeken of rechters kennis kunnen nemen van dat verslag.
- 17 Evenmin is duidelijk of de nieuwe lijst van veilige landen op grond van voorlopig wetsbesluit nr. 158/2004, is gebaseerd op de informatiebladen die ten grondslag lagen aan het daarbij ingetrokken interministerieel besluit of op andere bronnen. Bijgevolg kan noch LC, noch de Tribunale di Roma kennisnemen van de informatie die ten grondslag ligt aan de huidige lijst – waarop zijn land van



herkomst Bangladesh nog steeds is aangemerkt als veilig land – en kunnen zij evenmin de betrouwbaarheid en de algehele inhoud ervan beoordelen.

- 18 Volgens de Tribunale wordt het in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte daarmee ernstig beperkt, doordat enerzijds de verdediging van verzoeker en anderzijds het onderzoek dat de rechter voor zijn beslissing moet verrichten, worden belemmerd.
- 19 Bijgevolg verzoekt de verwijzende rechter het Hof te verduidelijken of het Unierecht eraan in de weg staat dat een nationale wetgever bij de aanwijzing van een veilig land van herkomst de betrokkenen geen toegang biedt tot de door hem gebruikte methode, informatiebronnen en beoordelingscriteria.
- 20 **Met betrekking tot de derde vraag** acht de Tribunale di Roma het wenselijk dat het Hof, los van het antwoord op de tweede vraag, de aard en de reikwijdte van de bevoegdheden van de rechter bij de beoordeling van de juistheid van de aanwijzing van een derde land als veilig land verduidelijkt, wederom vanuit het oogpunt van een doeltreffende voorziening in rechte.
- 21 Hij vraagt zich met name af of de rechter zich mag baseren op beschikbare informatiebronnen om de juistheid van de aanwijzing als veilig land van herkomst te verifiëren, zowel wanneer de bronnen en elementen waarop een aanwijzingshandeling is gebaseerd, in de handeling worden vermeld, waarna de rechtbank deze met haar eigen bronnen kan vergelijken, als wanneer niet bekend is op welke elementen de aanwijzing is gebaseerd.
- 22 **Met betrekking tot de vierde vraag** merkt de Tribunale di Roma op dat artikel 2 bis, lid 2, van wetsbesluit nr. 25/2008 in zijn oorspronkelijke formulering bepaalde dat een land als veilig land van herkomst kon worden aangemerkt met „*uitzonderingen [...] voor delen van zijn grondgebied of categorieën personen*”.
- 23 In voorlopig wetsbesluit nr. 158/2024, waarmee, zoals vermeld in punt 13, uitvoering wordt gegeven aan het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-406/22, is echter de formulering „*delen van zijn grondgebied of*” uit deze bepaling geschrapt, zodat thans een veilig land van herkomst kan worden aangewezen met „*uitzonderingen [...] voor [...] categorieën personen*”. Het Hof heeft zich in voornoemd arrest niet uitgesproken over de mogelijkheid om een land met „*uitzonderingen voor categorieën personen*” veilig te verklaren, aangezien dat aspect in die zaak niet aan de orde was.
- 24 Volgens de Tribunale di Roma moet het in het arrest neergelegde beginsel van delen van het grondgebied, in het licht van het gehele betoog van het Hof in dat arrest, evenwel ook gelden voor categorieën personen, zodat een land niet veilig kan worden verklaard indien het niet veilig is voor groepen personen, ook al betreft het minderheden, ongeacht of het gevaar dat zij lopen verband houdt met het gebied waar zij wonen of met de categorie personen waartoe zij behoren,

temeer daar het in de praktijk nog onredelijker lijkt om een land veilig te verklaren wanneer dergelijke groepen verspreid zijn over zijn grondgebied.

- 25 Of een dergelijke aanwijzing van een veilig land verenigbaar is met het Unierecht, en met name de artikelen 36 en 37 van, en bijlage I bij, richtlijn 2013/32/EU, hangt af van de vraag of „*kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95/EU*”, noch van concrete risico's op ernstige schade, zoals foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict, in de zin van bijlage I. Het Hof heeft dit onlangs bevestigd in zijn arrest in de zaak C-406/22, met name in de punten 68 en 69, die in dit verband zijn aangehaald door de Tribunale di Roma.
- 26 Volgens de verwijzende rechter doet deze vraag geen afbreuk aan artikel 36 van richtlijn 2013/32/EU, op grond waarvan internationale bescherming kan worden verleend aan eenieder die, ook indien hij afkomstig is uit een als veilig aangemerkt land van herkomst, substantiële redenen opgeeft om het land „in zijn specifieke omstandigheden” niet als een veilig land van herkomst te beschouwen.
- 27 In dit verband verzoekt de Tribunale di Roma het Hof van Justitie met zijn vierde prejudiciële vraag om verduidelijking van de reikwijdte van zijn arrest van 4 oktober 2024 in zaak C-406/22 met betrekking tot de mogelijkheid om een land van herkomst als veilig aan te wijzen met naast territoriale uitzonderingen ook uitzonderingen voor categorieën personen.

***Verzoek om toepassing van de spoedprocedure of de versnelde procedure***

- 28 De Tribunale di Roma verzoekt het Hof om toepassing van de spoedprocedure krachtens artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dan wel, subsidiair, om toepassing van de versnelde procedure krachtens artikel 105 van dat Reglement.
- 29 Volgens de verwijzende rechter verkeert verzoeker LC, in afwachting van een uitspraak van het Hof van Justitie op basis waarvan hij kan beslissen over het bij hem aanhangige beroep tegen de uitvoerbare weigering van internationale bescherming, weliswaar in vrijheid, maar beschikt hij niet over een verblijfstitel op grond waarvan hij legaal op Italiaans grondgebied verblijft, en blijft hij aldus onderworpen aan uitzettings- of aanhoudingsbevelen. Evenmin kan hij zich inschrijven bij de nationale gezondheidsdienst, arbeidsovereenkomsten sluiten en taal- of opleidingscursussen volgen.
- 30 De uitlegging van het begrip „veilig land van herkomst” is voorts zeer belangrijk en urgent omdat die uitlegging bepalend is voor de toepassing van versnelde en vereenvoudigde procedures die, zoals wij hebben gezien, de rechten van een groot aantal verzoekers om internationale bescherming inperken.

- 31 Ten slotte zou een dringende uitspraak van het Hof van Justitie kunnen bijdragen tot een oplossing voor het ernstige institutionele conflict in Italië, dat, bij gebreke van een uitspraak over de wettigheid of de grondwettelijkheid, heeft geleid tot een aanzienlijke beperking van de toepassing van het protocol tussen Italië en Albanië, als gevolg van de beslissingen van verscheidene Italiaanse rechtbanken om de bewaringsmaatregelen in versnelde grensprocedures niet te valideren. Bovendien volgen niet alle Italiaanse rechtbanken deze uitlegging, zoals de Tribunale di Firenze (rechter in eerste aanleg Florence, Italië) in zijn beschikking van 10 januari 2024, wat tot extra onzekerheid leidt.