



Datum van
inontvangstneming

:

26/09/2014

Zaak C-390/14

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

Datum van indiening:

18 augustus 2014

Verwijzende rechter:

Eparchiako Dikastirio Larnakas
(districtsrechtbank van Larnaka, Cyprus)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 augustus 2014

Vervolgende autoriteit:

Astinomikos Diefthindis Larnakas
(hoofd van het politiebureau van Larnaka)

Strafzaak tegen:

Masoud Mehrabipari

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Strafzaak tegen een onderdaan van een derde land wiens verblijf illegaal is.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU betreft de uitlegging 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 (PB L 348, blz. 98).

Prejudiciële vragen

- 1) Kunnen de artikelen 15 en 16 van richtlijn 2008/115/EG, in het licht van de beginselen van loyale samenwerking, het nuttig effect van richtlijnen, en van evenredigheid, adequaatheid en gegrondheid van de straf, aldus worden uitgelegd dat vervolging kan worden ingesteld op basis van een nationale regeling die dateert van vóór de omzetting (artikel 19[, lid 1, sub f en i, van de vreemdelingen- en immigratiewet, bekend als „hoofdstuk 105”]) jegens een onderdaan van een derde land wiens verblijf illegaal is en jegens wie tevergeefs dwangmaatregelen met het oog op verwijdering zijn opgelegd en die langer dan 18 maanden in bewaring is gehouden omdat hij niet over een paspoort beschikte en niet heeft meegewerkt met de autoriteiten aan de afgifte van een paspoort door zijn ambassade met het argument dat hij vreesde voor vervolging door de Iraanse autoriteiten?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: kan de vervolging worden ingesteld onmiddellijk na het verstrijken van de maximale termijn voor bewaring van 18 maanden met het oog op uitwijzing, met als gevolg dat de onderdaan van een derde land wiens verblijf illegaal is, niet in vrijheid wordt gesteld en zijn bewaring in afwachting van de strafprocedure voortduurt indien de rechter dat noodzakelijk acht vanwege het gevaar dat hij verstek laat gaan?
- 3) Wat wordt bedoeld met de zinsnede dat de betrokken onderdaan van een derde land „niet meewerkt” in de zin van artikel 15, [lid 6, sub a,] van richtlijn 2008/115 en inzonderheid, kan dit begrip samenvallen met bepalingen van nationaal recht (artikel 19[, lid 1, sub f en i, van de vreemdelingen- en immigratiewet, bekend als „hoofdstuk 105”]) waarbij elke weigering „het diensthoofd enig document over te leggen waarom deze heeft verzocht” en elke „vorm van verzet of belemmering, actief of passief, jegens enig diensthoofd in de uitoefening van zijn functies” wegens nalaten een paspoort over te leggen met strafrechtelijke sancties worden bedreigd, terwijl tegelijkertijd niet is aangegeven wat de autoriteiten bij de autoriteiten van het land van herkomst hebben ondernomen om de verwijdering van de onderdaan van het derde land tot een goed einde te brengen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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 (PB L 348, blz. 98), met name de artikelen 2, 3, punt 1, 5, 6, lid 4, 8 en 15.

Deze bepalingen regelen met name de werkingssfeer van de richtlijn, de factoren die de lidstaten naar behoren in aanmerking moeten nemen bij de toepassing ervan

en de kwesties in verband met het terugkeerbesluit, het verwijderingsbesluit en het bewaringsbesluit van de onderdaan van een derde land wiens verblijf illegaal is. Met name in verband met de bewaring bepaalt artikel 15, leden 1, 5 en 6, van de richtlijn dat de lidstaten een burger van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt onder bepaalde voorwaarden alleen in bewaring kunnen houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren. Elke lidstaat stelt een maximale bewaringsduur vast, die niet meer dan zes maanden mag bedragen. De lidstaten kunnen deze termijn overeenkomstig de nationale wetgeving slechts in beperkte mate en ten hoogste met nog eens twaalf maanden verlengen indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, omdat de betrokken onderdaan van een derde land niet meewerkt, of de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Vreemdelingen- en immigratiewet [bekend als „hoofdstuk 105”], zoals gewijzigd, met name de artikelen 2, 6, 14, 18 ΟΓ (lid 73), 18 ΟΔ (lid 74), 18 ΟΕ (lid 75), 18 ΠΣΤ (lid 86) en 19.

In artikel 6, lid 1, van hoofdstuk 105 worden de categorieën personen opgesomd die als „clandestiene immigranten” worden beschouwd en geen toegang hebben tot de Republiek Cyprus. Daaronder is „eenieder die is uitgewezen uit de Republiek Cyprus in de zin van de wet of op grond van een andere regelgevingshandeling die op de datum van uitwijzing van kracht was” (punt i), „eenieder die de Republiek Cyprus in strijd met enig verbod of voorbehoud, enige voorwaarde of beperking in deze wet of een krachtens deze wet vastgestelde regeling of vergunning afgegeven of vastgesteld in de zin van deze wet of voornoemde regelingen binnenkomt of er verblijft” (punt k) en „elke vreemdeling die voornemens is de Republiek Cyprus binnen te komen als migrant en niet beschikt over een immigratievergunning ter aanvulling op het paspoort met visum van het Britse consulaat voor de Republiek Cyprus, afgegeven door [het hoofd van de dienst burgerlijke stand en immigratie] overeenkomstig enige regeling vastgesteld in de zin van deze wet” (punt l).

Artikel 14 van hoofdstuk 105 regelt de uitwijzing, terwijl artikel 18 ΠΣΤ van hoofdstuk 105, dat overeenkomt met artikel 15 van de richtlijn, gewijd is aan bewaring.

Artikel 19, lid 1, van hoofdstuk 105, met het opschrift „Strafbare feiten en sancties”, bedreigt bepaalde handelingen en nalaten in verband met deze wet met vrijheidsstraffen en geldstraffen. Vervolgd wordt onder meer wie weigert aan het diensthoofd enig document over te leggen waarom deze heeft verzocht in de zin of krachtens deze wet (punt f), wie actief of passief weerstand biedt aan of zich verzet tegen het hoofd van de dienst burgerlijke stand en immigratie in de uitoefening van zijn functies (punt i) en wie, na binnenkomst in de Republiek

Cyprus voor een tijdelijk verblijf, na verstrijken van de periode van tijdelijk verblijf zonder een vergunning van het diensthoofd in Cyprus blijft (punt l).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De verdachte, een Iraans onderdaan, is in oktober 2000 voor het eerst legaal het grondgebied van de Republiek Cyprus binnengekomen als houder van een paspoort met inreisvisum. In november 2000 heeft hij asiel aangevraagd. In 2001 zijn zijn vrouw en zijn twee minderjarige kinderen in Cyprus aangekomen. Na afwijzing van zijn asielaanvraag is het gezin naar Iran uitgewezen.
- 2 In 2003 is verdachte opnieuw, op een onbekende plaats, Cyprus binnengekomen, evenals zijn gezin een jaar later. Verdachte is aangehouden en veroordeeld tot een vrijheidsstraf van twee maanden voor illegale immigratie. Daarna zijn jegens hem als clandestiene immigrant in de zin van artikel 6, lid 1, sub k, van hoofdstuk 105 een bewaringsbevel en een uitwijzingsbevel afgegeven. Krachtens deze bevelen is verdachte gedurende twee maanden in bewaring gehouden en vervolgens in vrijheid gesteld.
- 3 Verdachte en zijn gezin hebben opnieuw een asielaanvraag ingediend, die in september 2006 is afgewezen. Verdachte heeft Cyprus echter niet verlaten omdat zijn problemen met de Iraanse autoriteiten voortduurden.
- 4 In juli 2009 is hij aangehouden vanwege illegaal verblijf in Cyprus en in bewaring gesteld met het oog op uitwijzing naar Iran als clandestiene immigrant in de zin van artikel 6, lid 1, sub i, k en l, van hoofdstuk 105. In februari 2010 is hij voorwaardelijk in vrijheid gesteld en is hem om humanitaire redenen een verblijfsrecht van een jaar in Cyprus toegekend.
- 5 Een van de voorwaarden voor de afgifte van de verblijfstitel was dat hij werk zou vinden bij een werkgever met toestemming om onderdanen van derde landen in dienst te nemen. Ondanks verschillende pogingen is verdachte er niet in geslaagd aan deze voorwaarde te voldoen, zodat hij zijn verblijf in Cyprus niet in overeenstemming met de wet heeft kunnen brengen. Desondanks is verdachte zich, overeenkomstig de voorwaarden voor invrijheidstelling, gedurende twee jaar eens per maand bij het politiebureau blijven melden.
- 6 In augustus 2012 is verdachte opnieuw aangehouden door de politie als clandestiene immigrant in de zin van artikel 6, lid 1, sub k en l, van hoofdstuk 105. Jegens hem zijn opnieuw een bewaringsbevel en een uitwijzingsbevel afgegeven en hij is in bewaring gesteld.
- 7 In januari 2013 is de bewaring met zes maanden verlengd omdat verdachte niet had meegewerkt aan zijn uitwijzing naar Iran.

- 8 In maart 2013 heeft verdachte bij het hooggerechtshof van Cyprus een civielrechtelijk verzoek om invrijheidstelling (habeas corpus) ingediend, waarin hij de rechtmatigheid van de verlenging van de bewaring tot een periode van meer dan zes maanden heeft betwist. Het hooggerechtshof heeft het verzoek afgewezen en verklaard dat de verlenging van de bewaring tot een periode van meer dan zes maanden gerechtvaardigd was, omdat de verdachte niet had meegewerkt met de Cypriotische autoriteiten aan de afgifte van een paspoort of een reisdocument met het oog op de uitwijzing. In de loop van de behandeling van het habeas-corpusverzoek is vastgesteld dat de verdachte noch over een paspoort, noch over een ander reisdocument beschikt en niet meewerkt met de Iraanse ambassade aan de afgifte van een dergelijk document omdat hij, ondanks de afwijzing van zijn asielaanvraag, nog steeds vreest voor vervolging door de Iraanse autoriteiten. Daarom is de bewaring nogmaals verlengd.
- 9 Op 19 februari 2014, de datum waarop de bewaring van verdachte krachtens artikel 18 ΠΣΤ, leden 1, 7 en 8, van hoofdstuk 105 (waarbij de bepalingen van artikel 15, leden 1, 5 en 6, van richtlijn 2008/115 zijn omgezet in nationaal recht) had moeten aflopen, is strafvervolging jegens hem ingesteld.
- 10 Verdachte wordt vervolgd voor het strafbare feit van weigering om documenten over te leggen aan het hoofd van de dienst burgerlijke stand en immigratie (artikel 19, lid 1, sub f, van hoofdstuk 105), voor het strafbare feit van belemmering van het diensthoofd in de uitoefening van zijn functies (artikel 19, lid 1, sub i, van hoofdstuk 105) en voor het strafbare feit van illegaal verblijf van een vreemdeling in Cyprus zonder vergunning afgegeven door het diensthoofd (artikel 19, lid 1, sub l, van hoofdstuk 105). Verdachte wordt vervolgd omdat hij, op verschillende momenten van september 2013 tot en met februari 2014, aan verschillende bevoegde politieagenten heeft geweigerd een paspoort over te leggen. Zodoende heeft verdachte deze politieagenten belemmerd in de uitoefening van hun functies. Sinds augustus 2012 is het verblijf van de verdachte in Cyprus illegaal, want de voorlopige verblijfstitel die hem aanvankelijk met het oog op het onderzoek van zijn asielaanvraag was verstrekt, is in maart 2011 ingetrokken.
- 11 Op 31 maart 2014 heeft verdachte de verwijzende rechter verzocht het Hof van Justitie van de Europese Unie een verzoek om een prejudiciële beslissing voor te leggen, met behandeling volgens de spoedprocedure in de zin van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 12 In de loop van de strafprocedure is de verdachte tot en met 26 mei 2014 in bewaring gehouden. Op deze datum is hij onder bepaalde voorwaarden in vrijheid gesteld tot aan de vast te stellen datum van de volgende terechtzitting.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 13 Ter onderbouwing geeft de verwijzende rechter een overzicht van de wezenlijke argumenten van de verdachte. Volgens verdachte laat richtlijn 2008/115 niet toe algemene strafrechtelijke bepalingen als in casu aan de orde te handhaven en toe te passen die voorafgaan aan de omzetting van de richtlijn in de interne rechtsorde en betrekking hebben op de weigering documenten over te leggen, noch algemene bepalingen die sancties opleggen voor het belemmeren van de diensthoofden in de uitoefening van hun functies. Deze bepalingen zijn immers algemeen en onbepaald en zijn niet tevoren nader bepaald met het oog op de rechtszekerheid, zodat een onderdaan van een derde land in staat is de gevolgen te kennen van zijn verzuim om mee te werken.
- 14 Bovendien kan volgens verdachte door het opleggen van strafrechtelijke sancties voor handelen of nalaten dat tegelijkertijd een grond vormt voor verlenging van de bewaring met het oog op uitwijzing in de zin van artikel 15 van de richtlijn niet het resultaat worden verwezenlijkt dat door de richtlijn wordt nagestreefd, namelijk de verwijdering van een onderdaan van een derde land, met inachtneming van zijn mensenrechten, tot een goed einde brengen.
- 15 Verdachte stelt dat de toepassing van deze strafbepalingen, mocht het ervoor worden gehouden dat de richtlijn deze toestaat na een vruchteloze poging een uitwijzingsmaatregel uit te voeren, hoe dan ook in overeenstemming moet zijn met de beginselen van non-refoulement en eerbiediging van het gezinsleven, het objectiviteitsbeginsel en het beginsel van evenredigheid ten opzichte van het nagestreefde doel. Strafrechtelijke sancties opleggen voor handelingen die tevens een grond vormen voor de verlenging van bewaring na drie vruchteloze pogingen om een bevel uit te voeren tot uitwijzing van een persoon die zich al 14 jaar in het land bevindt en nog steeds vreest dat hij in zijn land van herkomst zal worden vervolgd, lijkt niet in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel.
- 16 Bovendien moet volgens verdachte rekening worden gehouden met het gegeven dat de last om een dwangmaatregel tot verwijdering tot een goed einde te brengen, niet op de derdelander rust, maar integendeel, in beginsel, op de autoriteiten. Deze zijn in de zin van artikel 15 van richtlijn 2008/115 gehouden alle nodige maatregelen te treffen en redelijke zorgvuldigheid te betonen bij het treffen van alle nodige maatregelen om te waarborgen dat de verwijdering tot een goed einde wordt gebracht. Enkel indien deze redelijke zorgvuldigheid wordt betoond en de verwijdering niet tot een goed einde kan worden gebracht om redenen van doen met de onderdaan van een derde land en zijn gedrag, kan voor dit gedrag eventueel een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd, waarbij hoe dan ook rekening moet worden gehouden met de bovengenoemde beginselen.
- 17 Om bovengenoemde redenen stelt de verwijzende rechter de eerste prejudiciële vraag.

- 18 Volgens verdachte kan een onderdaan van een derde land na de maximale termijn van 18 maanden bewaring niet voor een rechter worden beschuldigd van een strafbaar feit waarvoor hij al een periode van bewaring van twaalf maanden met het oog op uitwijzing heeft ondergaan. Vanaf het moment dat de maximumtermijn voor de bewaring is verstreken en hij in vrijheid moet worden gesteld, moeten de autoriteiten opnieuw de in richtlijn 2008/115 voorgeschreven procedure voor vrijwillig vertrek volgen of, hoe dan ook, op basis van objectieve criteria en overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, de hun door de richtlijn toegekende bevoegdheid uitoefenen om een verblijfstitel te verstrekken.
- 19 Om bovengenoemde redenen stelt de verwijzende rechter de tweede prejudiciële vraag.
- 20 Volgens verdachte kan het begrip niet-meewerken door een onderdaan van een derde land niet absoluut zijn en om het even welke handeling omvatten die de autoriteiten kan belemmeren in hun werkzaamheden om de uitwijzingsmaatregel tot een goed einde te brengen. Dit begrip moet van geval tot geval worden onderzocht en uitgelegd, onder meer in het licht van de handelingen die de autoriteiten hebben vastgesteld met het oog op de uitvoering van de verwijderingsmaatregel, en van andere, objectief beschouwde gronden in verband met de persoonlijke omstandigheden van de afzonderlijke onderdaan. In casu moeten het feit dat de gezinsleden van de verdachte zich ook in Cyprus bevinden, het voortduren van zijn verblijf aldaar gedurende veertien jaar en het feit dat hij nog steeds vreest dat hij in Iran zal worden vervolgd, in aanmerking worden genomen bij het onderzoek van het begrip niet-meewerken. Dat kan niet samenvallen met het belemmeren van een diensthoofd in de uitoefening van zijn functies en leiden tot strafrechtelijke sancties voor om het even welk handelen of nalaten dat als zodanig kan worden gekwalificeerd.
- 21 Om bovengenoemde redenen stelt de verwijzende rechter de derde prejudiciële vraag.

De verwijzende rechter verzoekt niet uitdrukkelijk om een spoedprocedure in de zin van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, maar onderstreept enkel dat de verdachte hierom heeft verzocht (zie supra, punt 11).