

Zaak C-406/22

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:

20 juni 2022

Verwijzende rechter:

Krajský soud v Brně (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 juni 2022

Verzoeker:

CV

Verweerder:

Ministerstvo vnitra České republiky

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tegen het besluit van verweerder tot afwijzing van het door verzoeker ingediende verzoek om toekenning van internationale bescherming wegens de kennelijke ongegrondheid ervan.

Voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

De verwijzende rechter verzoekt om uitlegging van enkele bepalingen 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”).

Prejudiciële vragen

1. Moet het criterium voor de aanmerking als veilig land van herkomst voor de doeleinden van artikel 37, lid 1, [van de richtlijn,] vervat in bijlage I, punt b), bij

deze richtlijn, namelijk dat het betrokken land bescherming biedt tegen vervolging of mishandeling door middel van de naleving van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het bijzonder de rechten waarop volgens artikel 15, lid 2, van dat verdrag geen afwijkingen zijn toegestaan, aldus worden uitgelegd dat een land dat in geval van een algemene noodtoestand in de zin van artikel 15 van het verdrag afwijkt van zijn verplichtingen ingevolge dat verdrag, niet langer voldoet aan het betreffende criterium om als veilig land van herkomst te worden aangemerkt?

2. Moeten de artikelen 36 en 37 [van de richtlijn] aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat een derde land slechts gedeeltelijk en met bepaalde territoriale uitzonderingen als veilig land van herkomst aanmerkt, waarbij het vermoeden dat een dergelijk landsdeel veilig is voor de verzoeker niet van toepassing is, en dat het betrokken land, wanneer de lidstaat dat land als veilig aanmerkt onder voorbehoud van dergelijke territoriale uitzonderingen, voor de doeleinden van deze richtlijn niet in zijn geheel als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt?

3. Indien een van de twee hierboven gestelde prejudiciële vragen bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 46, lid 3, [van de richtlijn,] gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat een rechter die uitspraak moet doen op een rechtsmiddel tegen een besluit gegeven in een procedure krachtens artikel 31, lid 8, onder b), [van de richtlijn] waarbij een verzoek krachtens artikel 32, lid 2, [van de richtlijn] kennelijk ongegrond is verklaard, ambtshalve (ex officio) – ook zonder klacht van de verzoeker – rekening dient te houden met het feit dat de aanmerking van een land als veilig om de uiteengezette redenen in strijd is met het Unierecht?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en internationaal recht

Artikelen 18 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „**Handvest**”)

Overwegingen 11, 12, 40–42 en 46, artikel 1, artikel 31, lid 8, artikel 32, lid 2, en de artikelen 36, 37 en 46 van de **richtlijn**, alsmede bijlage I daarbij.

Protocol (Nr. 24) inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie (hierna: „**protocol nr. 24**”).

Artikel 15 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „**verdrag**”) en artikel 3 van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen.

Aangevoerde bepalingen van Tsjechisch recht

Overeenkomstig **§ 16, leden 2 en 3**, van de zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (wet nr. 325/1999 betreffende asiel; hierna: „asielwet”) wordt een verzoek om toekenning van internationale bescherming kennelijk ongegrond verklaard, indien de verzoeker afkomstig is uit een land dat door de Tsjechische Republiek als veilig land van herkomst wordt aangemerkt, tenzij de verzoeker aantoonst dat dit land in zijn geval niet als zodanig kan worden aangemerkt. Indien sprake is van gronden voor een dergelijke afwijzing, wordt niet nagegaan of de verzoeker voldoet aan de voorwaarden voor toekenning van asiel of subsidiaire bescherming en of hij geen feiten heeft aangevoerd waaruit volgt dat hij mogelijk een risico van vervolging of ernstige schade loopt.

Overeenkomstig **§ 3d** van de asielwet heeft een persoon die om toekenning van internationale bescherming verzoekt het recht om op het grondgebied van de Tsjechische Republiek te blijven, maar kan deze persoon op die gronden geen aanspraak op een verblijfsvergunning maken. Overeenkomstig **§ 2, lid 1, onder b)**, heeft een vreemdeling de status van persoon die om toekenning van internationale bescherming verzoekt gedurende de termijn voor het instellen van beroep en in de loop van de gerechtelijke procedure inzake een ingesteld beroep tegen een besluit van het ministerie in de zin van het wetboek van bestuurlijke rechtsvordering, indien door dit beroep de tenuitvoerlegging van dat besluit wordt geschorst of totdat de bevoegde rechter een beslissing heeft gegeven waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging wordt geweigerd, indien de betrokken vreemdeling om een dergelijke schorsing heeft verzocht. Overeenkomstig **§ 32, lid 2**, van de asielwet wordt de tenuitvoerlegging door het instellen van beroep tegen een besluit in de zin van § 16, lid 2, van de asielwet daarvan niet geschorst. Overeenkomstig **§ 85b, lid 1**, van de asielwet geeft het ministerie ten aanzien van de vreemdeling, nadat een besluit is gegeven waarbij een ingediend verzoek om toekenning van internationale bescherming kennelijk ongegrond is verklaard, indien de rechter dit besluit niet nietig heeft verklaard, of nadat de bevoegde rechter, indien daarom is verzocht, een beslissing heeft gegeven waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging is geweigerd, ambtshalve een bevel om het land te verlaten met een geldigheidsduur van ten hoogste een maand.

Overeenkomstig **§ 2, lid 1, onder k), punt 3**, van de asielwet wordt een land als veilig land van herkomst aangemerkt indien het de internationale overeenkomsten ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waaronder de normen inzake doeltreffende rechtsmiddelen, heeft geratificeerd en naleeft. Krachtens de vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců (besluit nr. 328/2015 inzake de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de asielwet en de wet inzake de tijdelijke bescherming van vreemdelingen; hierna: „**besluit nr. 328/2015**”) wordt Moldavië, met uitzondering van Transnistrië, als veilig land van herkomst aangemerkt.

Overeenkomstig **§ 73** van de zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (wet nr. 150/2002 houdende het wetboek van bestuurlijke rechtsvordering; hierna:

„wetboek van bestuurlijke rechtsvordering”) schorst de rechter, op verzoek van de verzoeker en na de verwerende partij te hebben gehoord, de tenuitvoerlegging van een bestreden besluit, indien de tenuitvoerlegging ervan of andere rechtsgevolgen van dat besluit de verzoeker onevenredig zouden schaden in vergelijking met de schade die aan andere personen kan worden toegebracht als gevolg van de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan en indien een zwaarwegend algemeen belang zich daar niet tegen verzet.

Overeenkomstig § 76, lid 1, onder c), van het wetboek van bestuurlijke rechtsvordering verklaart de rechter een bestreden besluit wegens procedurefouten nietig wanneer sprake is van schending van wezenlijke vormvoorschriften in de procedure voor het bestuursorgaan, indien dit besluit tot gevolg kan hebben gehad dat een onrechtmatig besluit ten gronde is gegeven.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoeker, die afkomstig is uit Moldavië, heeft op 9 februari 2022 in de Tsjechische Republiek een verzoek om toekenning van internationale bescherming ingediend. Hij heeft zijn verzoek gerechtvaardigd onder verwijzing naar bedreigingen door onbekenden. In 2015 is hij getuige geweest van een ongeval waarbij een persoon op het voetpad om het leven is gekomen nadat hij door een auto was aangereden. Verzoeker heeft dit allemaal gezien. De dader is van de plaats van het ongeval weggevlucht. Verzoeker heeft de ambulance en de politie gebeld. Diezelfde nacht is hij thuis opgezocht door een aantal personen met bivakmutsen. Deze personen hebben verzoeker naar het bos gedreven en hebben hem geslagen. Vervolgens is verzoeker ontsnapt. Hij is naar huis teruggekeerd, heeft zijn dochter ter bescherming naar het huis van een vriend gebracht en heeft aangifte bij de politie gedaan. Vervolgens is zijn dochter naar een veilige omgeving, bij haar moeder in Kazachstan, vertrokken. De politiebeambten hebben verklaard dat zij de zaak zouden onderzoeken maar dat zij de dader niet kenden en verzoeker derhalve niet konden helpen. Verzoeker is uit angst niet meer naar huis teruggekeerd maar is bij vrienden ondergedoken. Twee dagen later is hij evenwel naar huis gereden en heeft hij vastgesteld dat zijn huis was afgebrand. Vervolgens is verzoeker uit Moldavië weggevlucht en heeft een vriend hem een Roemeens paspoort bezorgd. Daarmee is hij bovendien naar Tsjechië vertrokken. In 2016 en 2019 is hij naar Moldavië teruggekeerd, maar hij heeft erop toegezien dat niemand, behalve zijn neven en nichten, dat te weten kwamen. De politie onderzoekt de zaak al zeven jaar. De daders zijn evenwel niet gevonden.¹ Verzoeker heeft nooit een klacht tegen het optreden van de politie ingediend.
- 2 Verzoeker heeft een verzoek om toekenning van internationale bescherming (hierna: „verzoekers verzoek”) ingediend teneinde zijn verblijf in Tsjechië te regulariseren. Hij heeft erkend dat hij in 2016 voor twee jaar is uitgezet omdat hij

¹ Naar verluidt heeft de politie wel een vermoeden wie de moord heeft gepleegd maar kan zij dit niet bewijzen en wordt de betrokkene al 25 jaar gezocht.

met een vervalst Roemeens paspoort had gewerkt, dat hij vervolgens in 2020 het bevel heeft gekregen om het land te verlaten en dat dit bevel op 23 januari 2022 opnieuw is gegeven.

- 3 Bij besluit van 8 maart 2022 (hierna ook: „afwijzingsbesluit”) heeft verweerder verzoekers verzoek overeenkomstig § 16, lid 2, van de asielwet kennelijke ongegrond is verklaard op grond dat de Tsjechische Republiek Moldavië met uitzondering van Transnistrië in besluit nr. 328/2015 als een zogenoemd veilig land van herkomst aanmerkt. Bovendien heeft verweerder uit verschillende bronnen materiaal verzameld over de in Moldavië bestaande politieke en veiligheidssituatie en over de eerbiediging van de mensenrechten in dit land.
- 4 Indien verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst, draagt hij de last te bewijzen dat dit land in zijn geval niet als veilig kan worden aangemerkt. Volgens verweerder is verzoeker om de hiernavolgende redenen niet in dat bewijs geslaagd:
 - 1) Ten tijde van het besluit waren er geen berichten dat het gewapende conflict in het naburige Oekraïne zich naar Moldavië had uitgebreid.
 - 2) Hoewel het bestaan van gevallen van vervolging van personen die zich verzetten tegen het overheidsregime², met name de discriminerende vervolging of bestraffing van dergelijke personen, niet kan worden uitgesloten, behoort verzoeker niet tot de categorie van dergelijke personen.
 - 3) Wat betreft de bedreigingen door onbekenden moet worden vastgesteld dat deze zich reeds in 2015 hebben voorgedaan en dat verzoeker vervolgens tot tweemaal toe naar zijn land van herkomst is teruggekeerd; daarbij heeft hij verzuimd gebruik te maken van alle beschikbare vormen van bescherming (zoals bescherming door de ombudsman of van onafhankelijke organisaties).
 - 4) Verzoekers verzoek strekt er uitsluitend toe zijn voortgezette verblijf in Tsjechië te regulariseren.
- 5 Verzoeker heeft beroep tegen verweeders besluit ingesteld en heeft daarbij aangevoerd dat verweerder de feiten niet naar behoren heeft vastgesteld, dat zijn verzoek niet in zijn geheel is onderzocht, rekening houdend met zijn subjectieve vrees, en dat geen rekening is gehouden met de gevolgen van het gegeven afwijzingsbesluit.

² In de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

- 6 Op 9 mei 2022 heeft de rechter in eerste aanleg verzoekers verzoek³ tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit uit hoofde van de indiening van een beroep op de hiernavolgende gronden toegewezen.
- 1) Verzoeker loopt in Moldavië het risico ernstige schade te lijden door toedoen van particuliere personen die hem in het verleden reeds schade hebben toegebracht.
 - 2) Op 8 mei 2022 zijn pro-Russische separatistische troepen in Transnistrië in staat van militaire paraatheid gebracht.
 - 3) Moldavië heeft maatregelen getroffen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge het verdrag.
- 7 Moldavië heeft in januari 2022 wegens de energiecrisis de noodtoestand afgekondigd. Dienovereenkomstig heeft het land op 25 februari 2022 de Raad van Europa ervan in kennis gesteld dat het maatregelen heeft getroffen die afwijken van zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 15 van het verdrag, met inbegrip van de vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 10. Een dag eerder heeft het Moldavische parlement als reactie op de Russische invasie in Oekraïne de staat van beleg en de oorlogsnoodtoestand afgekondigd. Op 3 maart 2022, dat wil zeggen vijf dagen voordat verweerder heeft besloten om dit naast zich neer te leggen, heeft Moldavië wegens een nieuwe bedreiging van de veiligheid wederom maatregelen getroffen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge het verdrag. Op 28 april 2022 heeft Moldavië wederom de verlenging van deze afwijkende maatregelen bekendgemaakt, aangezien het Moldavische parlement de afgekondigde noodtoestand op 21 april 2022 tot en met 23 juni 2022 heeft verlengd.

Onderzoek van de prejudiciële vragen

De verwijzende rechter wenst te vernemen wat de gevolgen van de hiernavolgende omstandigheden zijn voor de aanmerking van een land als veilig land van herkomst:

(a) het betreffende land heeft wegens de afkondiging van de algemene noodtoestand maatregelen getroffen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge het verdrag,

(b) de lidstaat heeft het land slechts voor een gedeelte van zijn grondgebied en niet voor het gehele grondgebied als veilig aangemerkt,

en, indien een of meer van deze problemen ertoe leiden dat het land niet langer als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt,

³ Indien verzoeker dit verzoek niet had ingediend, zou hij niet langer als verzoeker om internationale bescherming het recht hebben op Tsjechisch grondgebied te verblijven.

(c) of de bestuursrechter dit in de procedure inzake het beroep tegen het besluit tot afwijzing van het verzoek om toekenning van internationale bescherming ambtshalve (ex officio) in aanmerking dient te nemen.

Eerste prejudiciële vraag (afwijking van verplichtingen ingevolge het verdrag krachtens artikel 15 ervan)

- 8 De verwijzende rechter benadrukt dat uit de artikelen 36 en 37 van de richtlijn volgt dat het vermoeden van voldoende bescherming in het land van herkomst op dwingende gronden kan worden weerlegd. De lidstaat is evenwel gehouden om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn volledig worden toegepast.⁴ Hieruit volgt dat de Unierechter bij de toetsing van een besluit tot afwijzing van een verzoek dat is gebaseerd op het begrip „veilig land van herkomst” in het kader van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel niet alleen dient te beoordelen of de verzoeker dit vermoeden daadwerkelijk heeft weerlegd, maar tevens moet ingaan op de vraag of de opneming van het gehele land op de lijst van veilige landen van herkomst in overeenstemming was met de richtlijn.
- 9 De naleving van de rechten en vrijheden die onder meer in het verdrag zijn neergelegd, in het bijzonder de rechten waarop volgens artikel 15, lid 2, van het verdrag geen afwijkingen zijn toegestaan⁵, wordt in bijlage I bij de richtlijn vermeld als een van de criteria om als veilig land van herkomst te worden aangemerkt.
- 10 Het treffen van maatregelen die afwijken van de verplichtingen die voortvloeien uit alle zogenoemde derogeerbare rechten van het verdrag betekent uiteraard niet dat deze rechten „ophouden van toepassing te zijn”. Als gevolg van het treffen van dergelijke afwijkende maatregelen verwerft het betrokken land evenwel een grotere vrijheid om deze rechten te beperken.
 - a) In vergelijking met de gebruikelijke, niet-buitengewone situatie beschikken de nationale autoriteiten van het betrokken land over een ruime discretionaire bevoegdheid om in te grijpen in deze rechten.⁶
 - b) Een ingreep in deze rechten moet anders worden beoordeeld, namelijk aan de hand van de volgende twee criteria: (i) de overeenstemming met de reikwijdte die door de noodsituatie strikt genomen wordt vereist en (ii) de eerbiediging van de overige verplichtingen uit hoofde van het internationale recht (bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en

⁴ Zie arrest van 25 juli 2018, A, C-404/17, EU:C:2018:588, punten 25, 26 en 31.

⁵ Dit zijn: het recht op leven, behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen, het verbod van foltering, het verbod van slavernij en dwangarbeid, alsmede het verbod van bestraffing zonder wettelijke grondslag.

⁶ Zie uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in voltallige zitting van 18 januari 1978 in de zaak Ierland tegen Verenigd Koninkrijk, nr. 5310/71, § 207.

politieke rechten, het door de VN aangenomen Verdrag tegen foltering, waarbij Moldavië partij is, of de Verdragen van Genève).⁷

- 11 Een letterlijke uitlegging zou tot de conclusie kunnen leiden dat het betrokken land als gevolg van de overeenkomstig artikel 15 van het verdrag getroffen maatregelen daadwerkelijk ophoudt een veilig land te zijn. Door deze maatregelen te treffen verklaart het land dat het de rechten en vrijheden in de zin van het verdrag niet langer zoals voorheen zal beschermen. In dit verband zij verwezen naar overweging 42 van de richtlijn, volgens welke de aanmerking van een derde land als veilig land van herkomst geen absolute waarborg kan vormen voor de veiligheid van de onderdanen van dat land, alsmede naar bijlage I, waarin wordt aangegeven dat de naleving van de derogeerbare rechten de norm is en vervolgens de nadruk wordt gelegd op de niet-derogeerbare rechten. Naar analogie kan ook worden verwezen naar protocol nr. 24, waarin is bepaald dat wanneer een lidstaat afwijkt van zijn verplichtingen ingevolge het verdrag, de andere lidstaten gehouden zijn om een door een onderdaan van een dergelijk land ingediend verzoek om toekenning van internationale bescherming in aanmerking te nemen. De lidstaat die afwijkende maatregelen treft, houdt voor de andere lidstaten derhalve op een veilig land van herkomst te zijn, en volgens de verwijzende rechter zou deze conclusie des te meer moeten gelden wanneer het land dat dergelijke maatregelen treft een derde land is.
- 12 Volgens een andere uitlegging houdt een land ook na het treffen van afwijkende maatregelen niet op de uit het verdrag voortvloeiende rechten en vrijheden te eerbiedigen. Zelfs het treffen van dergelijke maatregelen houdt in werkelijkheid namelijk niet in dat het mechanisme van Straatsburg voor de bescherming van de rechten van de mens volledig wordt „verlaten”. Het betreft geen opzegging van het verdrag in de zin van artikel 58 ervan maar een uitzonderlijke wijze van naleving van deze rechten, waarbij het betrokken land bepaalde rechten zelfs volgens deze wijze van naleving niet mag intrekken.
- 13 De verwijzende rechter onderschrijft de uitlegging dat het treffen van afwijkende maatregelen in de zin van artikel 15 van het verdrag automatisch tot gevolg heeft dat het betrokken land niet als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt.

Tweede prejudiciële vraag (omstandigheid dat slechts een deel van het land van herkomst als veilig is aangemerkt)

- 14 In de praktijk van de lidstaten bestaan territoriale uitzonderingen⁸ voor specifieke geografische gebieden en persoonlijke uitzonderingen⁹ voor verzoekers uit veilige

⁷ Zie bijvoorbeeld uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 20 maart 2018 in de zaken Mehmet Hasan Altan tegen Turkije, nr. 13237/17, § 94, en Şahin Alpay tegen Turkije, § 78).

⁸ Tsjechië, Denemarken en Finland erkennen Georgië bijvoorbeeld als veilig land van herkomst, met uitzondering van Zuid-Ossetië en Abchazië. Evenzo voorzien Cyprus en Tsjechië nog steeds in een uitzondering voor Oekraïense verzoekers van de Krim en uit de regio's Donetsk en

landen van herkomst. Cyprus, Denemarken en Frankrijk beschouwen Moldavië in zijn geheel als veilig land van herkomst. Tsjechië is het enige land dat Moldavië, met uitzondering van Transnistrië, als veilig land van herkomst erkent.

- 15 Naar het oordeel van de verwijzende rechter dient de aanmerking van een land als veilig aan de door het Unierecht gestelde voorwaarden te voldoen. De mogelijkheid van territoriale en persoonlijke beperkingen was ook uitdrukkelijk neergelegd in 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 vluchtelingenstatus¹⁰, die voorafging aan de huidige richtlijn, die zelf niet meer uitdrukkelijk in deze mogelijkheid voorziet. In de toelichting bij het voorstel dat het ontwerp van de huidige richtlijn bevatte, werd aangegeven dat de facultatieve bepaling krachtens welke de lidstaten het begrip „veilig land van herkomst” slechts op een deel van een land kunnen toepassen wordt ingetrokken. Anders dan de voorganger ervan voorziet de richtlijn in gemeenschappelijke en niet slechts in minimale normen voor de asielpprocedure; indien zij een dergelijke bepaling niet bevat, kan een land waarvan bepaalde delen van het grondgebied niet aan de voorwaarden van bijlage I bij de richtlijn voldoen derhalve niet als veilig land van herkomst worden aangemerkt.
- 16 Een tegengestelde conclusie zou in strijd zijn met artikel 36, lid 1, en artikel 37, lid 1, van de richtlijn en zou leiden tot een verschillende procedurele behandeling van (i) personen die afkomstig zijn uit een als veilig aangemerkt deel van een land, die het vermoeden van veiligheid dienen te weerleggen en die anders, ongeacht hun specifieke redenen om asiel aan te vragen, het bevel kunnen krijgen om het betreffende grondgebied te verlaten en (ii) personen die afkomstig zijn uit een land waarop een territoriale uitzondering van toepassing is, die kunnen rekenen op de volledige behandeling van hun verzoek en op automatische schorsing van tenuitvoerlegging in het geval van de mogelijke instelling van een rechtsmiddel.¹¹ Een dergelijk verschil in behandeling leidt tevens tot een nadelig verschil in behandeling in vergelijking met verzoekers uit landen die in het geheel niet op de lijst van veilige landen van herkomst zijn opgenomen. Voorts is een verschillende behandeling op grond van het criterium van het land van herkomst

Loehansk. Hongarije beschouwt de Verenigde Staten als veilig land van herkomst, maar uitsluitend ten aanzien van de staten waar de doodstraf niet wordt toegepast.

⁹ Luxemburg heeft Benin en Ghana als veilige landen van herkomst aangemerkt, maar uitsluitend voor mannen. Denemarken past voor Rusland uitzonderingen toe ten aanzien van etnische Tsjetsjenen, verzoekers van de LGBTI-gemeenschap, Russische joden en politiek activisten die door de autoriteiten zijn mishandeld. In Denemarken bestaat er eveneens een algemene uitzondering voor verzoekers van de LGBTI-gemeenschap. Ook in Nederland bestaan uitzonderingen voor specifieke groepen van personen in Armenië, Marokko en Tunesië.

¹⁰ Zie artikel 30, lid 1, van deze richtlijn.

¹¹ De gevolgen van een dergelijke verschillende behandeling worden geïllustreerd door de uitspraak van de Federal Court van Canada van 23 juli 2015 in de zaak Y.Z./Canada (Staatsburgerschap en immigratie), 2015 FC 892 (<https://bit.ly/3yAfhzx>)

in strijd met artikel 3 van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. Territoriale uitzonderingen hebben tevens nadelige gevolgen voor de behandeling van verzoeken om toekenning van internationale bescherming overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 2011/95.

- 17 Het begrip „veilige landen van herkomst” is bedoeld als een vorm van procedurele vereenvoudiging voor de bestuurlijke autoriteit die een verzoek in behandeling neemt. De lidstaten behoren evenwel uitsluitend de mogelijkheid te hebben om van deze procedurele vereenvoudiging gebruik te maken ten aanzien van „onproblematische” landen, in het geval waarvan het (net als in het geval van de Unielidstaten) daadwerkelijk weinig waarschijnlijk is dat uit die landen vluchtelingen of personen met een recht op subsidiaire bescherming zullen komen. Ten aanzien van landen waar de staat geen daadwerkelijke controle over een deel van het grondgebied uitoefent, is van een dergelijk onproblematisch karakter evenwel geen sprake. Mogelijk is Oekraïne een extreem voorbeeld van een dergelijke situatie.
- 18 Anderzijds is de verwijzende rechter zich ervan bewust dat het hierboven uiteengezette standpunt niet ondubbelzinnig is, zoals overigens volgt uit de praktijk van een aantal lidstaten, die bepaalde landen onder voorbehoud van territoriale of persoonlijke uitzonderingen als veilig blijven aanmerken, en erkent de rechter dat het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de mogelijkheid tot toepassing van territoriale uitzonderingen ook aldus kan worden gelezen dat de richtlijn dergelijke uitzonderingen niet onvoorwaardelijk uitsluit (hoewel de Uniewetgever duidelijk een andere bedoeling had).

Derde prejudiciële vraag (ambtshalve te verrichten onderzoek)

- 19 Op het gebied van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel is de voornaamste rol weggelegd voor artikel 46, lid 3, van de richtlijn¹², waarin aan elke verzoeker het recht wordt toegekend om *een daadwerkelijk rechtsmiddel* tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om toekenning van internationale bescherming in te stellen. Een daadwerkelijk rechtsmiddel omvat een volledig en *ex nunc* verricht onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden, zulks ten minste in procedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg. In de onderhavige zaak rijst de vraag of de rechter die krachtens deze bepaling uitspraak moet doen *ex officio* dient te onderzoeken of de aanmerking van het betrokken land als veilig in overeenstemming is met bijlage I bij deze richtlijn. Deze bepaling voorziet niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om ambtshalve uitspraak te doen.¹³

¹² De Tsjechische wetgever heeft deze bepaling nog niet in de Tsjechische rechtsorde omgezet. Derhalve heeft de bepaling rechtstreekse werking.

¹³ De richtlijn vermeldt een *ex officio* verricht onderzoek uitdrukkelijk in andere situaties, die worden geregeld in artikel 46, leden 4 en 6.

- 20 In de Tsjechische context gaat het erom of de rechter op eigen initiatief, ook zonder klacht van de verzoeker, dient na te gaan of de omstandigheid dat het betrokken land in besluit nr. 328/2015 als veilig land van herkomst wordt aangewezen in overeenstemming is met de richtlijn en of hij dient vast te stellen dat verweerder geen besluit overeenkomstig § 16, lid 2, van de asielwet kon geven indien hij heeft vastgesteld dat besluit nr. 328/2015 op dit punt in strijd is met de richtlijn.
- 21 Overeenkomstig de nationale praktijk dient een bestuursrechter ambtshalve rekening te houden met het vormverzuim dat de betrokken bestuurlijke autoriteit een besluit heeft gegeven dat door de procedurele kaders van het specifieke geval wordt uitgesloten.¹⁴ Hypothetisch gezien zou dit ook betrekking kunnen hebben op een situatie waarin de autoriteit die een besluit moet nemen op een verzoek om toekenning van internationale bescherming een procedure overeenkomstig artikel 31, lid 8, onder b), van de richtlijn met gebruikmaking van het begrip „veilig land van herkomst” voert en vaststelt dat het verzoek kennelijk ongegrond is in de zin van artikel 32, lid 2, van de richtlijn, ook al voldeed het betrokken land niet aan de voorwaarde van bijlage I bij de richtlijn.
- 22 Indien artikel 46, lid 3, van de richtlijn de rechter niet toestond om de verenigbaarheid van besluit nr. 328/2015 met bijlage I bij de richtlijn ook ambtshalve te onderzoeken, rijst de vraag wat een volledig onderzoek van de juridische vraagstukken van de zaak nog meer zou kunnen omvatten. Deze bepaling geeft niet aan dat een dergelijk onderzoek alleen kon worden uitgevoerd binnen het kader van de beweringen van de verzoeker en sluit een ex officio verricht onderzoek derhalve niet uitdrukkelijk uit. Ter ondersteuning van dit argument kan ook worden verwezen naar het beginsel van loyale samenwerking in de zin van artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.¹⁵
- 23 De verwijzende rechter neigt derhalve naar het standpunt dat dit onderzoek overeenkomstig artikel 46, lid 3, van de richtlijn ambtshalve moet worden verricht en dat het tevens de vraag dient te omvatten of uit hoofde van artikel 31, lid 8, onder b), van de richtlijn in dit geval wel een versnelde procedure had moeten worden toegepast.

¹⁴ Zie uitspraak van de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) van 10 mei 2017, nr. 2 As 163/2016–27.

¹⁵ Zie Advies 1/09 van het Hof van 8 maart 2011, EU:C:2011:123, punten 68 en 69.