

Zaak C-753/23 [Krasiliva]ⁱ

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:

7 december 2023

Verwijzende rechter:

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 november 2023

Verzoekende partij:

A.N.

Verwerende partij:

Ministerstvo vnitra

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het hoofdgeding betreft de vraag of een door een derdelander ingediende aanvraag voor een verblijfstitel, die wordt afgegeven met het oog op het toekennen van tijdelijke bescherming aan vreemdelingen, als niet-ontvankelijk moet worden teruggezonden, onder meer op grond dat de betrokkene reeds in een andere lidstaat tijdelijke bescherming heeft aangevraagd, en of de procedure voor het terugzenden van een dergelijke aanvraag vatbaar is voor rechterlijke toetsing.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Prejudiciële vragen

1. Verzet artikel 8, lid 1, van richtlijn 2001/55/EG van de Raad, mede gelet op de door de lidstaten gemaakte afspraak om artikel 11 van deze richtlijn niet toe te passen, zich tegen een nationale regeling volgens welke een aanvraag voor een verblijfstitel, die wordt afgegeven met het oog op het toekennen van tijdelijke bescherming, niet-ontvankelijk is wanneer de betrokken vreemdeling in een andere lidstaat een verblijfstitel heeft aangevraagd of wanneer in een andere lidstaat reeds een verblijfstitel aan deze vreemdeling is afgegeven?

2. Heeft een persoon die tijdelijke bescherming geniet overeenkomstig richtlijn 2001/55/EG van de Raad recht op een doeltreffende voorziening in rechte krachtens artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wanneer door een lidstaat geen verblijfstitel wordt afgegeven in de zin van artikel 8, lid 1, van voornoemde richtlijn?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”): artikel 78, eerste volzin

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikel 47, eerste alinea

Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (hierna ook: „richtlijn 2001/55”): artikel 2, onder a) en g), artikel 5, lid 3, eerste volzin, artikel 8, lid 1, artikel 11, artikel 15, lid 6, artikel 26, lid 4, artikel 28, lid 1, en artikel 29

Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (hierna: „besluit van de Raad”): overweging 16

Mededeling van de Commissie over operationele richtsnoeren voor de uitvoering van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (2022/C 126 I/01) (hierna: „mededeling 2022/C 126 I/01”)

Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (hierna: „Schengencode”): artikel 6, lid 1, onder b)

Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „reglement voor de procesvoering”): artikel 107, lid 1

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (wet nr. 221/2003 betreffende de tijdelijke bescherming van vreemdelingen): § 1, lid 1, onder b), § 2, lid 1, § 4, lid 1, en § 17, lid 1

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (wet nr. 65/2022 betreffende bepaalde maatregelen in verband met het gewapende conflict op het grondgebied van Oekraïne als gevolg van de invasie door troepen van de Russische Federatie; hierna „Oekraïne-wet”): § 2 en § 4, lid 3, eerste volzin

In § 5, lid 1, van de Oekraïne-wet is bepaald dat een aanvraag van tijdelijke bescherming niet-ontvankelijk is, indien deze aanvraag a) niet persoonlijk is ingediend, b) is ingediend door een vreemdeling die niet wordt genoemd in § 3, c) is ingediend door een vreemdeling die in een andere lidstaat van de Europese Unie tijdelijke of internationale bescherming heeft aangevraagd, d) is ingediend door een vreemdeling aan wie in een andere lidstaat van de Europese Unie tijdelijke of internationale bescherming is toegekend of e) is ingediend door een vreemdeling die burger is van de Europese Unie, van een staat die met de Europese Unie is verbonden door een internationale overeenkomst die hem een recht op vrij verkeer voor personen toekent dat gelijkwaardig is aan dat van de burgers van de Europese Unie of van een staat die is gebonden door de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER).

In § 5, lid 2, van de Oekraïne-wet is bepaald dat de Ministerstvo vnitra (ministerie van Binnenlandse Zaken, Tsjechië) of de Policie České republiky (politie van de Tsjechische Republiek) een niet-ontvankelijke aanvraag naar de betrokken vreemdeling terugzendt en hem in kennis stelt van de reden waarom zijn aanvraag niet-ontvankelijk is verklaard. Rechterlijke toetsing is uitgesloten.

Feiten, voornaamste argumenten en procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster is een onderdaan van Oekraïne. Na binnenkomst op het grondgebied van de Europese Unie heeft zij in juli 2022 in Duitsland en vervolgens in september 2022 in Tsjechië tijdelijke bescherming aangevraagd. Tot op heden is nog niet beslist op de toekenning van tijdelijke bescherming in Duitsland. De Ministerstvo vnitra (ministerie van Binnenlandse Zaken, Tsjechië; hierna:

„verweerder”) heeft haar aanvraag als niet-ontvankelijk teruggezonden overeenkomstig § 5, lid 1, onder c) en d), van de Oekraïne-wet. Uit deze bepalingen volgt namelijk dat een aanvraag onder meer wordt teruggezonden wanneer de betrokkene in een andere lidstaat tijdelijke bescherming heeft aangevraagd of verkregen.

- 2 Verzoekster is tegen verweerder opgekomen bij de Městský soud v Praze (rechter in eerste aanleg Praag, Tsjechië; hierna: „rechter in eerste aanleg”). Zij voert aan dat zij overeenkomstig richtlijn 2001/55 een persoon is aan wie tijdelijke bescherming kan worden toegekend, aangezien in deze richtlijn niet is bepaald dat tijdelijke bescherming is uitgesloten wanneer de betrokken vreemdeling in een andere lidstaat tijdelijke bescherming heeft aangevraagd.
- 3 De rechter in eerste aanleg heeft het ingestelde beroep toegewezen. Eerst is deze rechter nagegaan of hij bevoegd is om de zaak in behandeling te nemen, gelet op het feit dat in § 5, lid 2, van de Oekraïne-wet is bepaald dat de terugzending van een aanvraag van voorlopige bescherming wegens de niet-ontvankelijkheid ervan niet door de rechter kan worden getoetst. De rechter in eerste aanleg heeft er rekening mee gehouden dat een dergelijke uitsluiting van rechterlijke toetsing in strijd is met artikel 29 van richtlijn 2001/55, aangezien een dergelijke uitsluiting alleen bedoeld is voor gevallen als genoemd in artikel 28 van de richtlijn. Aangezien de rechter heeft geoordeeld dat verzoekster een persoon is die van het mogelijke genot van tijdelijke bescherming is uitgesloten in de zin van artikel 29 van richtlijn 2001/55, was hij [tevens] van oordeel dat zij het recht heeft om daartegen een rechtsmiddel in te stellen uit hoofde van dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest. Om deze redenen heeft de rechter in eerste aanleg geconcludeerd dat richtlijn 2001/55 rechtstreekse werking heeft zodat de toepassing van § 5, lid 1, onder c), van de Oekraïne-wet is uitgesloten.
- 4 Verweerder heeft cassatieberoep ingesteld tegen het vonnis van de rechter in eerste aanleg. Daarbij heeft verweerder erop gewezen dat de Oekraïne-wet verzoekster niet van het mogelijke genot van tijdelijke bescherming uitsluit. De bepalingen van § 5, lid 1, onder c) en d), van deze wet zijn namelijk van toepassing op personen aan wie reeds tijdelijke bescherming is toegekend of die in een andere staat [reeds] om toekenning van dergelijke bescherming hebben verzocht (hierna: „aanvragers die een nieuwe aanvraag indienen”). De genoemde bepalingen zijn daarentegen niet van toepassing op personen die voor het eerst in een lidstaat om toekenning van tijdelijke bescherming verzoeken (hierna: „aanvragers die voor het eerst een aanvraag indienen”). Met betrekking tot artikel 28 van richtlijn 2001/55 heeft verweerder aangevoerd dat de Oekraïne-wet dit artikel op geen enkele wijze omzet in nationaal recht en het evenmin aanvult. Een aanvraag van tijdelijke bescherming wordt namelijk geacht niet-ontvankelijk te zijn in situaties die niet worden geregeld in richtlijn 2001/55, en de Uniewetgever heeft de lidstaten derhalve ruimte gelaten om [in dat verband] passende regelingen vast te stellen. Bovendien heeft verweerder erop gewezen dat vreemdelingen overeenkomstig het besluit van de Raad het recht hebben om de

lidstaat te kiezen waar zij een aanvraag van tijdelijke bescherming indienen, wat evenwel niet betekent dat zij achtereenvolgens in verschillende lidstaten een dergelijke aanvraag kunnen indienen of de lidstaat kunnen kiezen die hun het beste uitkomt. Verweerder heeft daaraan toegevoegd dat meervoudige aanvragen van tijdelijke bescherming de opvangcapaciteit van de lidstaten in het gedrang brengen.

- 5 Verzoekster heeft in het kader van de cassatieprocedure het standpunt ingenomen dat zij voldoet aan de definitie van een ontheemde en dat de toekenning van tijdelijke bescherming er slechts toe strekt om vast te stellen dat het geval is. Volgens verzoekster is de bewering dat iemand geen ontheemde is omdat hij reeds verblijft in een andere lidstaat die hem tijdelijke bescherming heeft verleend in strijd met richtlijn 2001/55 en met het besluit van de Raad. Verzoekster heeft eraan herinnerd dat i) zij nog in geen enkele lidstaat tijdelijke bescherming heeft verkregen, ii) zij derhalve geen misbruik van dit recht maakt en iii) de lidstaten hebben afgesproken om artikel 11 van de richtlijn, dat tot doel heeft om secundaire migratie te voorkomen, niet toe te passen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Eerste prejudiciële vraag

- 6 De verwijzende rechter gaat in op de vraag of de toekenning van tijdelijke bescherming overeenkomstig richtlijn 2001/55 deel uitmaakt van een specifieke procedure die ontheemden in staat moet stellen om in een lidstaat een verblijfstitel te verkrijgen en daar een beroep te doen op hun rechten inzake tijdelijke bescherming, die evenwel voortvloeien uit deze verblijfstitel, dan wel of het gaat om een autonome rechtspositie van ontheemden die bij een besluit van de Raad wordt vastgesteld krachtens artikel 5, lid 3, van de richtlijn. De verwijzende rechter gaat ervan uit dat het recht op een verblijfstitel, krachtens welke op het grondgebied van een lidstaat kan worden verbleven, deel uitmaakt van [het stelsel van] tijdelijke bescherming en dat, indien het daaruit voortvloeiende verblijfsrecht aldus kan worden opgevat, de betrokken lidstaat verplicht is om aan aanvragers die voor het eerst een aanvraag indienen onvoorwaardelijk een verblijfstitel af te geven, tenzij is voldaan aan de in artikel 28 van de richtlijn vastgestelde voorwaarden voor uitsluiting van het genot van tijdelijke bescherming.
- 7 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of richtlijn 2001/55 de verplichting van de lidstaten meebrengt om overeenkomstig artikel 8, lid 1, van deze richtlijn een verblijfstitel af te geven, ook wanneer een dergelijke verblijfstitel wordt aangevraagd door aanvragers die een nieuwe aanvraag indienen. De verwijzende rechter verwijst naar de artikelen 15 en 26 van de richtlijn, waaruit naar zijn oordeel volgt dat altijd slechts één lidstaat iemand voor tijdelijke bescherming in aanmerking moet laten komen, namelijk de lidstaat die een verblijfstitel aan die persoon heeft afgegeven. Volgens de verwijzende rechter kan uit die bepalingen evenwel niet worden afgeleid welke beoordeling op haar plaats is wanneer een

begunstigde van tijdelijke bescherming vrijwillig van een lidstaat naar een andere lidstaat reist met de bedoeling om daar opnieuw tijdelijke bescherming te genieten.

- 8 De verwijzende rechter is van oordeel dat in dit verband artikel 8, lid 1, en artikel 11 van richtlijn 2001/55 van cruciaal belang zijn.
- 9 De verwijzende rechter is van oordeel dat artikel 8, lid 1, van richtlijn 2001/55 aan aanvragers die voor het eerst een aanvraag indienen het recht verleent om een verblijfstitel aan te vragen maar de lidstaten niet verplicht om een dergelijke verblijfstitel af te geven aan aanvragers die een nieuwe aanvraag indienen. De lidstaten zijn overeenkomstig artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/55 weliswaar gerechtigd om voor personen die tijdelijke bescherming genieten gunstiger voorwaarden vast te stellen en om een verblijfstitel af te geven aan aanvragers die een nieuwe aanvraag indienen, maar wanneer een dergelijke mogelijkheid is uitgesloten krachtens de nationale wetgeving, wordt de beschermingsnorm ten aanzien van aanvragers die een nieuwe aanvraag indienen niet verlaagd en wordt de uitoefening van hun rechten in het kader van het stelsel van tijdelijke bescherming niet belemmerd. De tijdelijke bescherming wordt namelijk aan de aanvrager die een nieuwe aanvraag indient toegekend in de lidstaat waar hij voor het eerst een verblijfstitel heeft aangevraagd. Derhalve is noch artikel 28, lid 1, noch artikel 29 van richtlijn 2001/55 van toepassing ten aanzien van een verzoek van een aanvrager die een nieuwe aanvraag indient. Volgens de verwijzende rechter wordt de conclusie dat het een recht en geen verplichting van de betrokken lidstaat betreft gestaafd door overweging 16 van het besluit van de Raad, alsook door het feit dat de Commissie in mededeling 2022/C 126 I/01 heeft aangegeven dat *als een begunstigde van tijdelijke bescherming vervolgens naar een andere lidstaat reist, waar hij of zij een nieuwe verblijfstitel in het kader van tijdelijke bescherming ontvangt, de eerder afgegeven verblijfstitel en de daaruit voortvloeiende rechten moeten vervallen en moeten worden ingetrokken, in de geest van artikel 15, lid 6, en artikel 26, lid 4, van richtlijn 2001/55/EG.*
- 10 Wat betreft artikel 11 van richtlijn 2001/55 is de verwijzende rechter van oordeel dat de uitsluiting van de toepassing van deze bepaling ertoe kan leiden dat de lidstaten verplicht zijn om ook aan aanvragers die een nieuwe aanvraag indienen een verblijfstitel af te geven en derhalve om tijdelijke bescherming aan dergelijke aanvragers te verlenen. Naar het oordeel van de verwijzende rechter is in artikel 11 van de richtlijn uitdrukkelijk bepaald dat een begunstigde van tijdelijke bescherming dient te verblijven in de staat die een verblijfstitel aan hem heeft afgegeven en die de uit deze bescherming voortvloeiende rechten aan hem toekent. Doordat de lidstaten ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne hebben afgesproken om deze bepaling niet toe te passen¹, lijken de lidstaten het vrije verkeer tussen de lidstaten van personen die tijdelijke bescherming genieten

¹ [https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/ cs/pdf](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/cs/pdf)

evenwel toe te staan op een wijze die verder gaat dan wat voortvloeit uit artikel 6, lid 1, onder b), van de Schengencode.

- 11 In een dergelijk geval moet artikel 8, lid 1, van richtlijn 2001/55 aldus worden uitgelegd dat het recht op een verblijfstitel van aanvragers die een nieuwe aanvraag indienen in een andere lidstaat voortvloeit uit het recht op vrij verkeer van personen, dat door de lidstaten gezamenlijk is toegekend aan ontheemden uit Oekraïne. Een dergelijke uitlegging gaat evenwel verder dan de verplichtingen die op de lidstaten rusten krachtens richtlijn 2001/55 en lijkt niet te zijn gehanteerd toen de richtlijn is vastgesteld.

Tweede prejudiciële vraag

- 12 De kern van deze vraag is of de nationale regeling, meer bepaald § 5, lid 2, van de Oekraïne-wet, volgens welke geen rechterlijke toetsing kan worden verricht ten aanzien van de terugzending van een aanvraag voor een verblijfstitel met het oog op het toekennen van tijdelijke bescherming op de gronden van § 5, lid 1, waarin onder meer is bepaald dat een aanvraag niet-ontvankelijk is wanneer deze is ingediend door een aanvrager die een nieuwe aanvraag indient, in overeenstemming is met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest.
- 13 Een andere kamer van de verwijzende rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat het recht om beroep in te stellen overeenkomstig artikel 29 van richtlijn 2001/55 alleen toekomt aan personen die van het mogelijke genot van voorlopige bescherming zijn uitgesloten ingevolge artikel 28, lid 1, van deze richtlijn en dat dit recht derhalve niet toekomt aan aanvragers die een nieuwe aanvraag indienen en aan wie in een andere lidstaat voorlopige bescherming is toegekend. In de aangehaalde rechtspraak wordt deze kwestie opgevat als een *acte clair*. De verwijzende rechter (dat wil zeggen de kamer die de onderhavige prejudiciële vraag stelt) is het ermee eens dat artikel 29 van richtlijn 2001/55 in een dergelijke zaak niet van toepassing is, maar is van oordeel dat moet worden nagegaan of het recht op een doeltreffende voorziening in rechte niet voortvloeit uit artikel 47, eerste alinea, van het Handvest.
- 14 In dit verband verwijst de verwijzende rechter naar de rechtspraak van het Hof betreffende i) artikel 47, eerste alinea, van het Handvest en de daaruit voortvloeiende verplichtingen van de lidstaten² en ii) de toepasselijkheid van het Unierecht en de grondrechten³. De verwijzende rechter is van oordeel dat het recht van begunstigen van tijdelijke bescherming op een verblijfstitel op het grondgebied van een van de lidstaten rechtstreeks voortvloeit uit artikel 8, lid 1, van richtlijn 2001/55, dat verweerder, door de in de procedure ingediende aanvraag terug te zenden overeenkomstig § 5, lid 2, van de Oekraïne-wet, het

² Arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 44.

³ Arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punten 19-21, en 26 september 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punten 72 en 73.

Unierecht heeft toegepast en dat uit dit alles volgt dat de situatie valt binnen de werkingssfeer van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten en derhalve ook binnen die van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47, eerste alinea, van het Handvest.⁴ De verwijzende rechter is derhalve van oordeel dat het in strijd is met het Unierecht om de weigering van een verblijfstitel overeenkomstig § 5, lid 2, van de Oekraïne-wet uit te sluiten van rechterlijke toetsing, aangezien de begunstigde van tijdelijke bescherming recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, ongeacht de reden waarom de lidstaat heeft geweigerd om een verblijfstitel aan hem af te geven. Anders zou deze begunstigde de rechter niet kunnen verzoeken om zijn recht op een verblijfstitel te toetsen.

Versnelde procedure

- 15 Krachtens artikel 107, lid 1, van het reglement voor de procesvoering en artikel 78, eerste volzin, VWEU verzoekt de verwijzende rechter het Hof om de gestelde prejudiciële vragen te behandelen volgens de versnelde procedure. De verwijzende rechter wijst erop dat de onderzochte kwestie in de rechtspraak van het Hof nog niet is opgelost en dat de beantwoording van de gestelde vragen niet alleen van belang is voor de onderhavige zaak maar ook voor het gehele thans geldende stelsel van toekenning van tijdelijke bescherming krachtens een besluit van de Raad in de lidstaten. Tijdelijke bescherming zal worden toegekend tot en met 4 maart 2025. Derhalve moet dringend een oplossing worden gevonden voor de vraag of en hoe de lidstaten de afgifte van een verblijfstitel aan begunstigten van tijdelijke bescherming afhankelijk kunnen stellen van de migratie van dergelijke begunstigten tussen de lidstaten. Gelet op het grote aantal in Tsjechië bestaande gevallen waarin op één van de in § 5, lid 1, van de Oekraïne-wet genoemde gronden voor niet-ontvankelijkheid wordt geweigerd om een verblijfstitel af te geven aan begunstigten van tijdelijke bescherming moet ook dringend worden verduidelijkt of dergelijke begunstigten recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte.

Voorstel voor een antwoord

- 16 De verwijzende rechter stelt voor om de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:
1. *Mede rekening houdend met de door de lidstaten gemaakte afspraak om artikel 11 van richtlijn 2001/55/EG van de Raad niet toe te passen verzet artikel 8, lid 1, van deze richtlijn zich niet tegen een nationale regeling volgens welke een aanvraag voor een verblijfstitel met het oog op het toekennen van tijdelijke bescherming niet-ontvankelijk is wanneer de betrokken vreemdeling in een andere lidstaat een verblijfstitel heeft aangevraagd of wanneer in een andere lidstaat reeds een verblijfstitel aan deze vreemdeling is afgegeven.*

⁴ Arrest van 17 december 2015 r., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punt 51.

2. Een persoon die tijdelijke bescherming geniet overeenkomstig richtlijn 2001/55/EG van de Raad heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte krachtens artikel 47 van het Handvest wanneer door een lidstaat geen verblijfstitel wordt afgegeven in de zin van artikel 8, lid 1, van voornoemde richtlijn.

WERKDOCUMENT