



Date de réception : 21/01/2022

Zaak C-712/21

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

Datum van indiening:

25 november 2021

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 november 2021

Verzoekster:

XXX

Verweerder:

Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ARREST

I. Voorwerp van het hoofdgeding

- 1 XXX (hierna: „verzoekster”) heeft bij de Raad van State cassatieberoep ingesteld tegen een arrest van 22 oktober 2019 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: „RVV”) waarbij het beroep is verworpen dat zij had ingesteld tegen het door de Belgische Staat op 6 oktober 2016 bij monde van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie (hierna: „verweerder”) afgegeven bevel om het grondgebied te verlaten.

II. Beknopte weergave van de feiten en hoofdgeding

- 2 Op 30 september 2016 heeft de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (hierna: „CGVS”) geweigerd om verzoekster de vluchtelingenstatus

toe te kennen en haar subsidiaire bescherming te verlenen. Op 6 oktober 2016 heeft verweerder haar op grond van laatstgenoemde beslissing een bevel om het grondgebied te verlaten (hierna: „terugkeerbesluit”) afgegeven.

- 3 Op 28 oktober 2016 heeft verzoekster bij de RVV tegen de beslissing van de CGVS beroep ingesteld. Op 7 november 2016 heeft zij bij de RVV tegen het terugkeerbesluit beroep ingesteld.
- 4 Bij arrest van 19 januari 2017 heeft de RVV het beroep tegen de beslissing van de CGVS verworpen (hierna: „arrest van 19 januari 2017”).
- 5 Bij arrest van 22 oktober 2019 heeft de RVV het beroep tegen het terugkeerbesluit niet-ontvankelijk verklaard. Dit is het in het hoofdgeding bestreden arrest.

III. In het hoofdgeding bestreden arrest

- 6 In het in het hoofdgeding bestreden arrest neemt de RVV akte van de in het arrest van 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465) (hierna: „arrest Gnandi”), uiteengezette opvattingen van het Hof, maar stelt hij vast dat, behalve de geboorte van de oudste zoon van verzoekster op 20 april 2016, de door haar aangevoerde feiten dateren van na het arrest van 19 januari 2017.
- 7 Verzoekster had immers feiten uit haar privéleven aangevoerd. Met betrekking tot de oudste zoon van verzoekster kan volgens de RVV uit het dossier niet worden opgemaakt of diens afstamming van vaderszijde vóór het arrest van 19 januari 2017 is vastgesteld.
- 8 De RVV stelt vast dat deze feiten, die zich na vaststelling van het terugkeerbesluit hebben voorgedaan, inderdaad wijzigingen in de omstandigheden vormen die een weerslag van betekenis kunnen hebben op de beoordeling van de situatie van verzoekster aan de hand van artikel 74/13 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: „wet van 15 december 1980”) dat als volgt luidt: „Bij het nemen van een beslissing tot verwijdering houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land.”
- 9 Aangezien deze feiten echter dateren van na het arrest van 19 januari 2017, kan volgens de RVV hiermee geen rekening worden gehouden bij de beoordeling of verweerder met betrekking tot de opvangvoorzieningen of de vereisten van artikel 74/13 van de wet van 15 december 1980, de tijdens het onderzoek van het beroep in rechte tegen de beslissing van de CGVS aan verzoekster toegekende rechten heeft geëerbiedigd.
- 10 Volgens de RVV heeft verzoekster bijgevolg het bestaan van het bij wet vereiste actuele belang niet aangetoond en is het beroep niet-ontvankelijk.

IV. Standpunt van partijen

1. Standpunt van verzoekster

- 11 Verzoekster voert één middel aan, te weten schending van de artikelen 3, 8 en 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), de artikelen 4, 7 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikel 5, artikel 6, lid 6, en artikel 13 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 2008, L 348, blz. 98) en de artikelen 39/2, 39/56, 39/65 en 74/13 van de wet van 15 december 1980.

- 12 Zij verwijst naar de punten 51 en 52 van het arrest Gnandi, alsook naar de punten 60, 61, 64 en 65 van hetzelfde arrest, die als volgt zijn geformuleerd:

„60 In de tweede plaats moet echter beklemtoond worden dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat in elk terugkeerbesluit de procedurele waarborgen in acht worden genomen die niet alleen vervat zijn in hoofdstuk III van richtlijn 2008/115 maar ook in andere toepasselijke bepalingen van het Unierecht en het nationale recht. Een dergelijke verplichting is uitdrukkelijk opgenomen in artikel 6, lid 6, van deze richtlijn voor het geval dat het terugkeerbesluit samen met de afwijzing van het verzoek om internationale bescherming in eerste aanleg door de bevoegde beslissingsautoriteit wordt vastgesteld. Deze verplichting moet ook gelden in een situatie, zoals die aan de orde in het hoofdgeding, waar het terugkeerbesluit meteen na afwijzing van het verzoek om internationale bescherming bij een afzonderlijke administratieve handeling door een andere autoriteit is vastgesteld.

61 In dat verband staat het aan de lidstaten om voor een doeltreffend rechtsmiddel tegen het besluit tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming te zorgen, met inachtneming van het beginsel van processuele gelijkheid, dat onder meer vereist dat alle gevolgen van het terugkeerbesluit worden geschorst gedurende de termijn voor instelling van dit rechtsmiddel en, indien een dergelijk rechtsmiddel wordt ingesteld, tot aan de beslissing daarop.

[...]

64 Aangezien aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt, bovendien toestemming moet worden verleend om te blijven, ook al is een terugkeerbesluit vastgesteld meteen na afwijzing van het verzoek om internationale bescherming in eerste aanleg door de beslissingsautoriteit of samen hiermee in één administratieve handeling, moeten de lidstaten, zolang niet definitief op het beroep tegen die afwijzing is beslist, de betrokken personen toestaan om zich te beroepen op elke wijziging in de omstandigheden na de vaststelling van het terugkeerbesluit die een weerslag van betekenis zou kunnen

hebben op de beoordeling van de situatie van de betrokkene aan de hand van richtlijn 2008/115, met name artikel 5 hiervan.

65 Ten slotte dienen de lidstaten er volgens overweging 6 van richtlijn 2008/115 voor te zorgen dat dit volgens een billijke en transparante procedure geschiedt (zie in die zin, de arresten van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 40, en 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 61). Daartoe dienen zij, wanneer het terugkeerbesluit is vastgesteld meteen na afwijzing van het verzoek om internationale bescherming in eerste aanleg door de beslissingsautoriteit of samen hiermee in één administratieve handeling, ervoor te zorgen dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt, op transparante wijze wordt geïnformeerd over de eerbiediging van de in de punten 61 tot en met 64 van onderhavig arrest vermelde waarborgen.”

- 13 Volgens verzoekster is de RVV in het in het hoofdgeding bestreden arrest van oordeel dat de wijzigingen in de omstandigheden die dateren van na het terugkeerbesluit en waarop zij zich mag beroepen, zich moeten hebben voorgedaan vóór het arrest waarmee de behandeling van haar verzoek om internationale bescherming wordt afgerond. Punt 64 van het arrest Gnandi staat een dergelijke beperking van de in aanmerking te nemen omstandigheden echter niet toe. Het Hof spreekt hier immers over de omstandigheden zie zich sinds de vaststelling van het terugkeerbesluit hebben voorgedaan, zonder dit te beperken tot omstandigheden die zich hebben voorgedaan voordat de beroepsprocedure tegen dit besluit is afgerond. De redenering van het Hof in dit arrest over de doeltreffendheid van het beroep heeft bovendien niets van doen met de status van de vreemdeling als persoon die om internationale bescherming verzoekt. Het arrest van 5 juni 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320), waarnaar in het arrest Gnandi wordt verwezen, heeft betrekking op een vreemdeling die niet om internationale bescherming had verzocht en enkel voorwerp van een terugkeermaatregel was.
- 14 Verzoekster voert ook aan dat zij geen vat heeft op de termijn voor het onderzoek van haar beroep tegen het terugkeerbesluit en haar gewaarborgde rechten niet wegens die termijn mogen worden beknot. In beginsel en zolang de beroepsprocedure niet is afgerond, mag haar dus niet het recht worden ontzegd om zich te beroepen op de wijzigingen die zich hebben voorgedaan na afronding van het beroep tegen de afwijzing van haar verzoek om internationale bescherming.
- 15 Volgens verzoekster komt het in het hoofdgeding bestreden arrest erop neer dat enkel wordt vereist dat rekening wordt gehouden met de wijzigingen in omstandigheden die zich hebben voorgedaan zolang de vreemdeling op het grondgebied mag verblijven, terwijl noch artikel 5 van richtlijn 2008/115 noch artikel 74/13 van de wet van 15 december 1980 waarbij de richtlijn in nationaal recht is omgezet, een dergelijke beperking opleggen. De lidstaten verplichten om bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn enkel rekening te houden met de omstandigheden die zich tijdens een legaal verblijf hebben voorgedaan, is niet verenigbaar met de doelstelling van richtlijn 2008/115, omdat die richtlijn ook van

toepassing is op vreemdelingen wier verblijf nooit legaal is geweest en die nooit tot verblijf zijn gemachtigd.

- 16 Verzoekster voegt hieraan toe dat de RVV in het bestreden arrest niet stelt dat het procesbelang vervalt zodra de status van aanvrager van internationale bescherming eindigt, maar dit belang beperkt tot de wijzigingen in de omstandigheden die zich tot dat tijdstip hebben voorgedaan.

2. Standpunt van verweerder

- 17 Volgens verweerder was de RVV terecht van oordeel dat de wijzigingen in de omstandigheden waarop verzoekster zich heeft beroepen, niet in aanmerking mogen worden genomen, omdat die zich hebben voorgedaan na het arrest van 19 januari 2017 waarbij haar asielpprocedure definitief werd afgerond en, in tegenstelling tot wat verzoekster stelt, de „aan de orde zijnde rechten” betrekking hebben op de bescherming van haar familieleven en niet onder de door artikel 3 EVRM of artikel 4 van het Handvest beschermde rechten vallen.
- 18 Volgens verweerder regelt het arrest Gnandi de situatie van een aanvrager van internationale bescherming aan wie de vluchtelingenstatus is geweigerd en die tegelijkertijd of kort daarna het voorwerp was van een terugkeerbesluit, omdat de betrokkene in deze situatie over bepaalde waarborgen moet beschikken opdat het beroep tegen het besluit waarbij haar verzoek is afgewezen, zijn volle werking kan hebben. Deze waarborgen hebben enkel betrekking op de periode die loopt vanaf de instelling van het beroep tegen de beslissing in eerste aanleg waarbij het verzoek om internationale bescherming wordt afgewezen „tot het beroep tegen die afwijzing is afgerond”, niet tot het beroep tegen de terugkeermaatregel is afgerond, zoals verzoekster stelt. Omdat uitvoering van het terugkeerbesluit alvorens uitspraak is gedaan over het beroep tegen de beslissing waarbij [het verzoek om] internationale bescherming is afgewezen, de aanvrager zou kunnen blootstellen aan de doodstraf, folteringen of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, heeft het Hof deze waarborgen opgelegd, die afwijken van de gewone regeling. Pas op het ogenblik waarop het terugkeerbesluit wordt afgegeven, niet op het ogenblik van de gedwongen uitvoering daarvan, moeten de lidstaten artikel 5 van de richtlijn toepassen; en artikel 14 van de richtlijn, over de „waarborgen in afwachting van de terugkeer”, vereist niet dat rekening wordt gehouden met eventuele gewijzigde omstandigheden in de situatie van de vreemdeling.
- 19 Verweerder merkt op dat de CGVS en vervolgens de RVV de kwestie van de naleving van artikel 3 EVRM, hebben onderzocht en van oordeel waren dat verzoekster bij terugkeer naar haar land van herkomst niet zou worden blootgesteld aan een ernstig risico dat zij zou worden onderworpen aan behandelingen die in strijd zijn met artikel 18 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 33 van het Verdrag van Genève, of artikel 19, lid 2, van het Handvest. Sinds 19 januari 2017 bezit verzoekster niet langer de status van persoon die om internationale bescherming verzoekt en indien het verlies van deze

status een rechtstreekse weerslag heeft op het procesbelang, omdat hierdoor het belang vervalt om wegens schending van artikel 3 EVRM, de vernietiging van het terugkeerbesluit te vorderen, vervalt hierdoor ook het belang om het recht op de „Gnandi-waarborgen” in te roepen.

- 20 Volgens verweerder doet deze omstandigheid geen afbreuk aan de rechten van verzoekster, die ten eerste de mogelijkheid heeft om te allen tijde een verblijfsaanvraag in te dienen op basis van de nieuwe, voor het eerst tijdens de terechtzitting voor de RVV aangevoerde feiten met betrekking tot haar familieleden, en, ten tweede, om zich in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid, bij gedwongen uitvoering van het terugkeerbesluit, te beroepen op haar gezinsleden of enig ander nieuw feit. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat alle rechtsmiddelen waarin het Belgische recht voorziet in overeenstemming zijn met artikel 13 EVRM.

V. Motivering van de verwijzing

- 21 Al wie doet blijken van een benadeling of van een belang, kan overeenkomstig artikel 39/2 respectievelijk artikel 39/56 van de wet van 15 december 1980 bij de RVV beroep instellen tot nietigverklaring van een bevel om het grondgebied te verlaten. Het onderzoek dat de RVV in het kader van dit geschil voert, is een onderzoek ex tunc.
- 22 Tegen het door de RVV gewezen arrest kan cassatieberoep worden ingesteld bij de Raad van State.
- 23 Uit het bestreden arrest blijkt dat verzoekster volgens de RVV na de beslissing waarbij haar verzoek om internationale bescherming werd afgewezen, geen belang meer had om het bevel om het grondgebied te verlaten aan te vechten, omdat de RVV dit verzoek definitief had afgewezen en de voornaamste grief steunde op het feit dat zolang de beroepsprocedure tegen de beslissing van de CGVS liep, geen dergelijk bevel om het grondgebied te verlaten, mocht worden uitgevaardigd.
- 24 Volgens de RVV volgt uit het arrest Gnandi dat verzoekster enkel kon eisen dat rekening zou worden gehouden met gebeurtenissen die verband hielden met haar familieleden en haar gezondheidstoestand, die zich hadden voorgedaan voordat de procedure inzake internationale bescherming was beëindigd. De door verzoekster aangevoerde gebeurtenissen dateren echter van na de datum van het arrest waarbij het beroep met betrekking tot laatstgenoemde procedure werd verworpen.
- 25 In het arrest Gnandi heeft het Hof als volgt geoordeeld:
- „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, samen gelezen met 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, en in het licht van het beginsel van non-refoulement en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als neergelegd in artikel 18, artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staat dat ten aanzien van een onderdaan van een derde land die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, een terugkeerbesluit op grond van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 wordt vastgesteld zodra dit verzoek is afgewezen door de beslissingsautoriteit of tezamen met die afwijzing in één administratieve handeling en derhalve zonder de uitkomst van het beroep in rechte tegen die afwijzing af te wachten, op voorwaarde met name dat de betrokken lidstaat waarborgt dat alle rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit worden geschorst in afwachting van de uitkomst van dit beroep, dat deze verzoekster tijdens die periode het voordeel kan genieten van de rechten die voortvloeien uit richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, en dat zij zich kan beroepen op elke wijziging in de omstandigheden na de vaststelling van het terugkeerbesluit die een weerslag van betekenis zou kunnen hebben op de beoordeling van de situatie van de betrokkene aan de hand van richtlijn 2008/115, met name artikel 5 hiervan. Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om na te gaan of dit het geval is.”

- 26 Op basis van dit arrest kan niet met zekerheid worden vastgesteld tot op welk tijdstip verzoekster zich kan beroepen op elke wijziging in de omstandigheden na de vaststelling van het terugkeerbesluit die een weerslag van betekenis zou kunnen hebben op de beoordeling van de situatie van de betrokkene aan de hand van richtlijn 2008/115, met name artikel 5 hiervan. Zo geeft het Hof in dit arrest niet aan op welk tijdstip de wijziging van de omstandigheden zich uiterlijk moet hebben voorgedaan om naar behoren ingeroepen te kunnen worden.
- 27 In de gegeven omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat het Hof van oordeel is dat de artikelen 7 en 47 van het Handvest en de bepalingen van richtlijn 2008/115, met name artikel 5, artikel 6, lid 6, en artikel 14 daarvan, de gerechtelijke instantie die belast is met het onderzoek van de wettigheid van het bevel om het grondgebied te verlaten, dat is afgegeven na afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, ertoe verplicht om rekening te houden met wijzigingen in de omstandigheden die verband houden met het familieleven of de gezondheidstoestand van de vreemdeling, die zich hebben voorgedaan tot op de dag waarop die gerechtelijke instantie uitspraak doet. Het is derhalve nuttig om aan het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing voor te leggen.

VI. Prejudiciële vragen

- 28 De Raad van State verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1. Moeten de artikelen 7 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de artikelen 5, [6, lid 6] en 13 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, gelezen in het licht van het arrest [van 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465)], aldus worden uitgelegd dat de rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een terugkeerbesluit dat is vastgesteld na afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, bij de beoordeling van de wettigheid van het terugkeerbesluit enkel rekening mag houden met de wijzigingen in de omstandigheden die een weerslag van betekenis kunnen hebben op de beoordeling van de situatie aan de hand van het voornoemde artikel 5, die zich hebben voorgedaan voordat de procedure inzake internationale bescherming door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is beëindigd?

2. Moeten de omstandigheden als bedoeld in artikel 5 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, zich hebben voorgedaan op een tijdstip waarop de vreemdeling er legaal verbleef of tot verblijf was gemachtigd?”