

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

December 2023 – maart 2024

Malu Beijer, Nienke van der Have, Lucia van der Meulen, Aniel Pahladsingh & Guus de Vries *

Samenvatting | Deze kroniek signaleert en becommentarieert de belangrijkste mensenrechtelijke ontwikkelingen in de EU, met nadruk op mensenrechtelijk relevante beleidsontwikkelingen en institutionele ontwikkelingen. Daarnaast is er regelmatig aandacht voor mensenrechtelijke ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

DOI | 10.54195/NTM.19055

Inleiding

In Brussel en Luxemburg zien we deze lente op meerdere vlakken beweging, maar de meest relevante ontwikkelingen voor de toekomst van de Unie spelen zich dit jaar misschien wel in andere Europese hoofdsteden af. We wachten met spanning af wat de aanstaande Europese verkiezingen gaan brengen en lijken ons op te maken voor een beweging naar rechts, met alle gevolgen van dien. Het zal er waarschijnlijk niet makkelijker op worden om Europees beleid te maken op lastige thema's als vergroening, defensie en migratie. Het is des te opmerkelijker dat in Warschau, dat de laatste jaren op deze thema's juist in de weg lag in Europa, andere wegen zijn ingeslagen. We beginnen deze kroniek dan ook met een blik op deze Europese hoofdstad en een verdieping in het herstel van de Poolse rechtstaat. Hoe heeft de nieuwe regering in Polen de laatste maanden geprobeerd de trend van *rule of law backsliding* om te keren? En wie of wat staan Tusk en de zijnen daarbij nog in de weg?

Verder is er in deze kroniek aandacht voor de belangrijke stappen die zijn gezet in de EU op het gebied van geweld tegen vrouwen. Er is een politiek akkoord gevonden over een richtlijn waarin de EU geharmoniseerde sancties en verjaringstermijnen vastlegt voor bepaalde strafbare feiten. Lees meer over wat de richtlijn poogt vast te leggen en welke lange weg is afgelegd tot het gevonden akkoord.

Als laatste doet de kroniek een greep uit de relevante rechtspraak van de afgelopen maanden voor het Hof van Justitie. Te beginnende met twee Luxemburgse zaken van Nederlandse oorsprong: de zaak C-451/22 over het Wob-verzoek van RTL over vlucht MH17 (verwezen door de Raad van State) en de zaak C-392/22 over de rol van pushbacks in Dublin-overdrachten (verwezen door de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Den Bosch). Verder heeft het Hof van Justitie belangrijke uitspraken gedaan in zaak C-715/20, over de inroepbaarheid van artikel 47

- Mr. dr. M.P. Beijer is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarnaast research fellow bij de Radboud Universiteit. Mr. dr. Nienke van der Have is Programme Officer bij het EU Grondrechtenagentschap. L.I van der Meulen (LLM) is PhD onderzoeker aan de KU Leuven. Mr. A. Pahladsingh is senior EU-jurist bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam. Mr. G.B.M. de Vries is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en tevens buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit. De auteurs schrijven deze kroniek op persoonlijke titel.

van het Handvest voor particulieren voor de nationale rechter (hier in verband van een arbeidsconflict) en zaak C-216/22, over de mate waarin een uitspraak van het Hof van Justitie zelf aangedragen kan worden als nieuw feit in een asielaanvraag.

Het Poolse herstel van de rechtsstaat

Sinds de EU-gezinde Donald Tusk, voormalig voorzitter van de Europese Raad, in december 2023 werd verkozen tot premier van de nieuwe Poolse regering, wordt alles op alles gezet om opnieuw aansluiting bij de EU te vinden. Zo is de regering druk bezig met het treffen van maatregelen om de Poolse rechtsstaat weer in ere te herstellen. Onder het acht jaar durende bewind van de Poolse PiS (Recht en Rechtvaardigheid)-partij zijn vele hervormingen doorgevoerd die de rechtsstaat hebben aangetast. De EU heeft daar op allerlei manieren op gereageerd, onder meer door het bevroren van EU-fondsen. Op 29 februari 2024 kwam daarin een belangrijk kentering. De Europese Commissie besloot om 137 miljard euro aan EU-fondsen, die vanwege schendingen van de rechtsstaat in Polen waren bevroren, te deblokken.

De Europese Commissie publiceerde daartoe twee (concept)besluiten, die door de EU-lidstaten moeten worden bekrachtigd.¹ Allereerst gaat het om een positieve voorlopige beoordeling van een verzoek van Polen tot uitbetaling van fondsen die onder de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (RRF) waren bevroren. Volgens de Commissie voldoet Polen inmiddels aan de zogeheten ‘supermijlpalen’ op het terrein van de rechtsstaat die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad.² De Poolse regering heeft de tuchtregeling die op Poolse rechters van toepassing was grondig genoeg hervormd, aldus de Commissie. Zo is de tuchtkamer die bij het Hoogerechtshof was ondergebracht afgeschaft en vervangen door een nieuwe kamer voor beroepsaansprakelijkheid die wel voldoet aan het vereiste van een onafhankelijke en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld. Ook is de tuchtregeling zelf hervormd en zijn er waarborgen om ervoor te zorgen dat rechters niet tuchtrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld vanwege de inhoud van hun uitspraken of het toepassen van het EU-recht. Mede gelet op deze hervorming nam de Commissie het tweede positieve besluit waarmee Polen toegang krijgt tot EU-cohesiefondsen. Polen voldoet volgens de Commissie inmiddels ook aan de horizontale randvoorwaarde onder de Verordening Gemeenschappelijke Bepalingen (de *Common Provisions Regulation*) die van lidstaten verlangt dat zij bij de uitvoering van de fondsen voor de eerbiediging van de grondrechten en de naleving van het Handvest zorgen.³

1 Zie het persbericht van de ‘Europese Commissie ‘Poland’s efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to 137 billion in EU funds’, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222, 29 februari 2024. Zie ook Europese Commissie, ‘Press statement by President von der Leyen with Belgian Prime Minister De Croo and Polish Prime Minister Tusk’, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_1023, 23 februari 2024.

2 Uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen, 14 juni 2022, ST 9728 2022 INIT.

3 Artikel 9 lid 1 Verordening (EU) 2021/1060 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

De besluiten van de Commissie volgden vlak nadat de nieuwe Minister van Justitie, Adam Bodnar, tijdens de Raad Algemene Zaken van 20 februari 2024, een actieplan voor het herstel van de rechtsstaat in Polen presenteerde. Het actieplan is erop gericht om de ‘artikel 7’-procedure die de Europese Commissie in 2017 initieerde te laten beëindigen. Deze procedure bevond zich sinds geruime tijd in de eerste fase, het eerste lid van artikel 7 van het Verdrag betreffende de EU (VEU), waarin een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de EU-waarden als bedoeld in artikel 2 VEU (onder andere eerbiediging van de rechtsstaat) kan worden geconstateerd. Ook is het actieplan gericht op de verschillende uitspraken die het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hebben gedaan over de Poolse rechtsstaat, in het bijzonder over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Om de Poolse rechtsstaat te herstellen zijn er nogal wat maatregelen nodig, zoals ook uit het actieplan blijkt, zowel van wetgevende als van niet-wetgevende aard.⁴ Een belangrijk onderdeel daarvan vormt de hervorming van de wijze waarop de rechterlijke leden van de Poolse Raad voor de Rechtspraak (KRS) worden benoemd. Zoals uit het actieplan blijkt zullen de rechterlijke leden (vijftien van de vijftientwintig) voortaan weer worden gekozen door de rechterlijke macht in plaats van door het Poolse parlement. Op een later moment zal ook een algemene hervorming van de KRS worden doorgevoerd en zullen maatregelen worden getroffen met betrekking tot de rechters die tijdens de PiS-periode (2008-2013) door de KRS zijn aangesteld. Het actieplan bevat ook voorstellen om hervormingen door te voeren met betrekking tot het Poolse Constitutionele Tribunaal, het hooggerechtshof, en de gewone rechtbanken. Daarnaast zullen de functies van openbare aanklager en minister van Justitie door een wetgevend voorstel van elkaar worden gescheiden en is er een notificatie bij de Europese Commissie ingediend voor deelname aan het Europees Openbaar Ministerie.

De EU staat tot nu toe positief tegenover de maatregelen die Polen heeft getroffen en gaat treffen om de Poolse rechtstaat te herstellen.⁵ De *rule of law backsliding* van landen zoals Polen is voor de Commissie een doorn in het oog (geweest). Een verenigd Europa met landen die dezelfde waarden nastreven is voor de Commissie altijd van belang geweest, maar de grote geopolitieke uitdagingen waar het nu voor staat (zoals de Russische agressie tegen Oekraïne), maken dit des te meer prangend. De vraag is wel hoe ‘gemakkelijk’ het is om een aangetaste rechtsstaat weer in ere te herstellen, hoe dat eigenlijk het beste gedaan kan worden, en wanneer de Europese Commissie alle maatregelen die het afgelopen jaren heeft getroffen om rechtsstaatschendingen te adresseren – waaronder het lanceren van verschillende inbreukprocedures en de artikel 7-procedure – kan gaan opheffen of intrekken.⁶ Niet alles kan van de ene op de andere dag worden geregeld. Een mogelijke sta-in-de-weg bij het doorvoeren van de hervormingen is dat PiS-gezinde personen nog steeds belangrijke posten innemen en maatregelen kunnen gaan dwarsbomen. Een bijzondere rol neemt de PiS-gezinde president Duda in, die nog tot 2025 zal

4 Ministry of Justice (Republic of Poland), ‘Polish Minister of Justice presents Action Plan for restoring the rule of law’, <https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law>, 21 februari 2024.

5 Zie bijv. de reacties van de EU-commissarissen op Politico, ‘Poland and Brussels to kiss and make up’, <https://www.politico.eu/article/poland-justice-minister-bodnar-to-introduce-plan-restore-rule-of-law-brussels-eu/>, 20 februari 2024.

6 Zie bijv. het voorstel van Morijn voor een driestapsbenadering waar de Poolse regering en de EU instituties op kunnen gaan letten, zie J. Morijn, ‘Polish Re-Democratisation as “Building Back Better”’, *Verfassungsblog* 16 februari 2024.

(kunnen) aanblijven, en kan gaan weigeren om zijn handtekening onder de nieuwe wetgeving te zetten en veto's kan uitspreken. De weg 'terug' van Polen zal mede daardoor niet een heel gemakkelijke opgave zijn.

Voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

In februari 2024 is er een politiek akkoord bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad over het voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.⁷ Het voorstel zelf dateert van een krappe twee jaar eerder, namelijk maart 2022.⁸ Als de richtlijn is aangenomen zullen er in de EU geharmoniseerde sancties en verjaringstermijnen gelden voor bepaalde strafbare feiten. De strafbare feiten zijn: vrouwelijke genitale verminking, gedwongen huwelijken, cyberstalking, cyberintimidatie, zonder toestemming delen van intieme beelden en het online aanzetten tot haat of geweld. Daarnaast worden maatregelen geïntroduceerd ter voorkoming van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en versterking van de positie van slachtoffers.

De richtlijn beoogt daarmee bij te dragen aan een effectievere aanpak van (online) geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in de EU, wat raakt aan een hele reeks grondrechten gewaarborgd in het Handvest van de Grondrechten waaronder het recht op leven (artikel 2), het recht op menselijke integriteit (artikel 3) en het verbod van onmenselijke of vernederende handelingen (artikel 4).⁹

De richtlijn zal de eerste van zijn soort zijn binnen de EU en zal het voorkomen evenals de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in de praktijk hopelijk versterken. Met name de focus op bepaalde vormen van online geweld, waaronder ook een verplichting voor lidstaten om ervoor te zorgen dat bepaald online materiaal verwijderd wordt, is een vernieuwend element. Tegelijkertijd is er ook kritiek op het politieke akkoord dat is bereikt. Een aantal partijen en lidstaten wilden namelijk dat de definitie van verkrachting zou worden gebaseerd op gebrek aan instemming/toestemming. Dit werd echter niet geaccepteerd door alle lidstaten en EP-partijen.¹⁰

De onderhandelingen over deze richtlijn vonden plaats tegen de achtergrond van de traag voortslepende onderhandelingen over de toetreding van de EU tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Istanbul-verdrag). Een aantal lidstaten – die het verdrag ook nog niet hebben geratifi-

7 Zie Europese Raad, 'EU-maatregelen om een einde te maken aan geweld tegen vrouwen', <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-measures-end-violence-against-women/#:~:text=Op%206%20februari%20kwamen%20de,verjaringstermijnen%20voor%20deze%20strafbare%20feiten>. Op 6 februari kwamen de Raad en het Europees Parlement tot een akkoord over de allereerste EU-wetgeving om geweld tegen vrouwen aan te pakken.

8 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, COM(2022) 105 final, 8 maart 2022.

9 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, COM(2022) 105 final, 8 maart 2022.

10 G. Peseckyte, 'EU countries divided over the inclusion of rape to violence against women directive', *Euractiv* 20 november 2023; Socialists and Democrats, 'Deal on the EU directive to fight violence against women: just a first step for the S&Ds!', <https://socialistsanddemocrats.eu/newsroom/deal-eu-directive-fight-violence-against-women-just-first-step-sds>, 6 februari 2024.

ceerd – steunden de EU-toetreding lange tijd niet.¹¹ De reden voor het verzet van bepaalde lidstaten hangt samen met een allergie tegen de zogenoemde ‘genderideologie’, die traditionele waarden in hun ogen onder druk zou zetten.¹² Hoewel EU-toetreding dus nog geen gegeven was en het Istanbul-verdrag bredere bescherming biedt,¹³ werd het voorstel voor de richtlijn gepresenteerd als een manier om de doelstellingen van het Istanbul-verdrag (mede) te implementeren binnen de Unie.

In juni 2023 is ook wat betreft het Istanbul-verdrag een doorbraak bereikt en gaf de Raad uiteindelijk toestemming voor EU-toetreding.¹⁴ Op 1 oktober 2023 was de toetreding een feit, maar de zes lidstaten die het nog niet geratificeerd hebben zullen voorlopig alleen gebonden zijn aan het EU-*acquis* dat het verdrag implementeert.¹⁵

Rechtspraak

Zaak C-451/22 (RTL Nederland en RTL Nieuws)

Het recht op toegang tot informatie en overheidstransparantie zijn de laatste jaren belangrijke onderwerpen van discussie geweest, mede door de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo) op 1 mei 2022. De voorganger van de Woo, de Wet openbaarheid bestuur (Wob), speelt een hoofdrol in de zaak RTL Nederland en RTL Nieuws die het Hof heeft gewezen op 18 januari 2024.

In 2018 verzoekt RTL op grond van de Wob de Minister van Justitie en Veiligheid om diverse documenten aangaande vlucht MH17. Dit vliegtuig wordt op 17 juli 2014 uit de lucht geschoten toen het boven de Donetsk-regio in Oekraïne vloog, dat op dat moment door aan Rusland gelieerde separatisten is bezet. Hierbij komen 298 mensen om het leven, waarvan 196 met de Nederlandse nationaliteit. RTL heeft onder andere interesse in ‘alle meldingen uit Eccairs uit 2014 over Oekraïne’. Dit is een software die wordt gebruikt door het Europees Coördinatiecentrum voor rapportagesystemen van vliegtuigongevallen en lidstaten om uitwisseling van informatie mogelijk te maken. De Minister van Justitie en Veiligheid stuurt dit deel van het verzoek door aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze wijst het verzoek af omdat

11 Zie ‘As of January 2024, the Convention has been signed by all EU Member States, and ratified by 22 [...]. Bulgaria, Czechia, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia have not ratified the Convention. In July 2020, the Polish government announced its intention to withdraw from the Convention, but this has not been enacted.’, <https://europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention>.

12 Zie G. Gotev, ‘After Bulgaria, Slovakia too fails to ratify the Istanbul Convention’, *Euractiv* 25 februari 2018; A. Kokalari, ‘Five Istanbul Convention myths – and why Poland is wrong’, *EU Observer* 9 september 2020.

13 Zie bijvoorbeeld deze oproep om het voorstel meer in lijn te brengen met de meer omvattende benadering in het Istanbul verdrag: Women Against Violence Europe (WAVE), ‘A Step Forward, Yet Many Missed Opportunities: WAVE’s Initial Response to the EU Directive on Combating Violence Against Women and Domestic Violence’, <https://wave-network.org/eud-statement-0702024/>, 7 februari 2024.

14 Zie: ‘De EU treedt toe tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld’, Expertisecentrum Europees Recht, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-accession-to-the-istanbul-convention.html#:~:text=The%20convention%20was%20signed%20on,EU%20on%201%20October%202023>.

dit in strijd zou zijn met EU-recht en nationaal recht, mede omdat de van toepassing zijnde verordening de lidstaten oproept om 'passende vertrouwelijkheid te waarborgen van de bijzonderheden over voorvallen'.¹⁶ Hiertegen gaat RTL in beroep bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Raad van State die de prejudiciële vragen stelt.

De Raad van State wil van het Hof weten hoe het EU-recht en nationaal recht ter zake moet worden uitgelegd in het licht van het recht van vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 11 Handvest en artikel 10 EVRM) en de rechten en specifieke rol van een 'waakhond' zoals persorganen.¹⁷

Het Hof concludeert als eerste dat de geheimhoudingsplicht van artikel 15 lid 1 van Verordening nr. 367/2014 geldt voor alle informatie over voorvallen waarover nationale autoriteiten bezitten.¹⁸ De beschikbare informatie mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor die informatie verzameld is, in het bijzonder niet om schuld of aansprakelijkheid vast te stellen of voor een ander doel dan het in stand houden of verbeteren van de veiligheid van de luchtvaart.¹⁹ Het Hof analyseert vervolgens de context van de verordening alsmede het bredere stelsel waar het onderdeel van is en merkt op dat daaruit volgt dat ten aanzien van alle informatie over een 'voorval' op het gebied van luchtveiligheid een vertrouwelijkheidsregeling geldt die tot gevolg heeft dat het publiek geen recht heeft tot die informatie, in welke vorm dan ook.²⁰

Het Hof gaat vervolgens in op het in artikel 11 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie. In de zaak staat niet ter discussie dat de vertrouwelijkheidsregeling een beperking oplevert van dit recht. Een dergelijke beperking kan evenwel gerechtvaardigd worden als deze de wezenlijke inhoud van het betreffende recht eerbiedigt en evenredig is aan het nagestreefde doel.²¹ Het Hof erkent dat de vertrouwelijkheidsregeling verhindert dat mediabedrijven toegang krijgen tot de relevante informatie voor journalistieke doeleinden die inherent zijn aan de persvrijheid.²² Echter, de vertrouwelijkheidsregeling is uitsluitend van toepassing op de informatie die lidstaten verzamelen op basis van de betrokken verordening en niet op informatie uit andere bronnen, waar ook uit geput kan worden.²³ Daarnaast is de vertrouwelijkheidsregeling ook noodzakelijk voor het stelsel van toezicht en controle, dat berust op het verzamelen, het delen en analyseren van informatie, dat is ingevoerd om de luchtvaartveiligheid te verbeteren. Samenvattend, oordeelt het Hof dat de vertrouwelijkheidsregeling tot gevolg heeft dat noch het publiek, noch een mediabedrijf recht heeft op toegang tot de betrokken informatie.

16 In het bijzonder artikel 14 lid 1 Verordening (EU) Nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart, en de Wet luchtvaart.

17 Zie daarvoor ook het arrest van het EHRM 8 november 2016, 18030/11 (*Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije*).

18 HvJ EU 18 januari 2024, C-451/22.

19 Artikel 15, tweede lid, Verordening (EU) Nr. 376/2014.

20 HvJ EU 18 januari 2024, C-451/22, r.o. 61.

21 Zie ook artikel 52 lid 1 van het Handvest.

22 HvJ EU 18 januari 2024, C-451/22, r.o. 73.

23 HvJ EU 18 januari 2024, C-451/22, r.o. 74.

Zaak C-392/22 (Pushbacks en Dublin-overdrachten)

Op 29 februari heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de zaak C-392/22 (Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid).²⁴ Deze uitspraak volgt uit een prejudiciële vraag van de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Den Bosch.²⁵ De zaak is de laatste episode in een serie van pogingen van Nederlandse rechtbanken om vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie over de ‘verdeelbaarheid’ van het principe van interstatelijk vertrouwen en de overdracht van Dublin-claimanten naar landen die zich schuldig maken aan *pushbacks*. Eerdere verwijzingen van gelijksoortige vragen door Nederland zijn tot twee keer betekenisloos geworden door een besluit van de staatssecretaris om de asielaanvraag tóch in behandeling te nemen.²⁶ De zaak moet verder worden gezien in de context van recente rapporten over de toenemende *pushbacks* aan de Europese buitengrenzen.²⁷ Deze rapporten zijn met name zorgwekkend in het licht van de (aanstaande) toetreding van landen als Kroatië en Bulgarije tot de Schengenzone.²⁸

De kernvraag in de voorliggende uitspraak is of de praktijk van pushbacks aan de Europese buitengrenzen een obstakel vormt voor de overdracht van Dublin-claimanten. De Nederlandse rechter vraagt daarbij of het beginsel van interstatelijk vertrouwen ‘ondeelbaar’ is, inhoudende dat overtredingen van een lidstaat ‘vóór overdracht ten aanzien van derdelanders die (nog) geen Dublinterugkeerder zijn absoluut in de weg staan aan overdracht aan deze lidstaat?’²⁹ Deze vraag is inmiddels door de Raad van State negatief beantwoord.³⁰

Gezien de lange aanloop op Nederlandse bodem is de uiteindelijke uitspraak relatief teleurstellend. In Luxemburg lijkt de Nederlandse vraag naar deelbaarheid niet zo belangrijk. De zaak werd afgehandeld in de Vierde Kamer van het Hof, hoewel een van de partijen had gevraagd om een behandeling door de Grote Kamer. Daartoe zag het Hof geen reden. Daarentegen stelt het Hof dat de toelaatbaarheid van een Dublin-overdracht moet worden getoetst aan twee criteria, geënt uit artikel 3, lid 1 van Dublin III. Er moet worden aangetoond, door de asielzoeker, dat in het ontvangende land sprake is van i) ‘systeemfouten’, die ii) ‘ resulteren

24 HvJ EU 29 februari 2024, C-392/22.

25 Rechtbank Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 15 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:5724.

26 Vragen rondom deelbaarheid van het interstatelijk vertrouwen en Dublin-overdrachten naar Malta gesteld op 4 oktober 2021 door de Rechtbank Den Haag (zittingsplaats Den Bosch), ECLI:NL:RBDHA:2021:10735. Schrapping prejudiciële vragen op 15 maart 2022, Rechtbank Den Haag (zittingsplaats Den Bosch), ECLI:NL:RBDHA:2022:2149. Opnieuw prejudiciële vragen gesteld door de Rechtbank Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) over deelbaarheid interstatelijk vertrouwen en pushbacks in Kroatië op 18 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:2305. Schrapping prejudiciële vragen op 19 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4792.

27 11.11.11. ‘Grenzeloos illegaal: pushbackrapport 2023’, <https://11.be/verhalen/aantal-illegale-pushbacks-aan-europese-buitengrenzen-explodeerde-2023>, 13 februari 2024.

28 M. Cheresheva en L. Stavinoha, ‘How the EU is overlooking Bulgaria’s unlawful migrant pushbacks ahead of its Schengen entry’, *Le Monde* 27 februari 2024.

29 HvJ EU 29 februari 2024, C-392/22, r.o. 29.

30 De Raad van State heeft in 2022 overdrachten naar Kroatië aangehouden op basis van indicaties dat *pushbacks* ook een risico zouden kunnen vormen voor Dublin-terugkeerders, de staatssecretaris moest hier verder onderzoek naar doen (ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1042). In 2023 heeft de Raad van State echter besloten overdrachten naar Kroatië weer toe te staan omdat de staatssecretaris voldoende had aangetoond dat de risico’s van *pushbacks* zich beperken tot de landsgrenzen (13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3411). Zodoende zijn *pushbacks* volgens de Raad van State geen reden voor het verlies van interstatelijk vertrouwen in de context van Dublin-overdrachten, die zijn gereguleerd en vaak plaatsvinden naar grote (hoofd)steden.

in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het [Handvest]'.³¹ *Pushbacks* op zich vormen geen obstakel voor een Dublin-overdracht, er moet worden aangetoond dat een asielzoeker na overlevering 'zou kunnen terechtkomen in een toestand van zeer verre-gaande materiële ontberingen'.³²

Er is weinig informatie beschikbaar over het effect van *pushbacks* op Dublin-terugkeerders. Het is echter zeker dat *pushbacks* de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in de kern ondermijnen. De aanname dat Dublin-terugkeerders zonder veel verdere problemen met volle bescherming van hun rechten toegang hebben tot een asielprocedure in een land waar aan de grenzen asielzoekers met geweld worden geweerd is op z'n minst contra-intuïtief. Daarnaast zijn *pushbacks* bij uitstek een praktijk die door lidstaten wordt verborgen. Het gebrek aan bewijs dat Dublin-terugkeerders risico's lopen op *pushbacks* betekent niet dat het niet gebeurt. De mate waarin we van asielzoekers kunnen verwachten dat zij aantonen dat ze bij overdracht (weer) risico lopen op *pushbacks* wordt hierdoor sterk ingeperkt. Het argument dat het gebrek aan informatie niet voor de rekening van de asielzoeker mag komen was voor de Rechtbank Den Haag in het verleden reden om overdracht tegen te houden.³³

Zaak C-392/22 van het Hof van Justitie is een weinig bevredigend antwoord op de problemen die *pushbacks* veroorzaken voor de toepassing van het Europees asielrecht, inclusief de Dublin-verordening, voor asielzoekers en Nederlandse vreemdelingenrechters.

Zaak C-715/20 K.L. (arbeidsovereenkomst, artikel 47 Handvest)

Deze zaak draait om het geding tussen K.L., een ontslagen werknemer, en X sp. z o.o., een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Pools recht en voormalige werkgever van K.L., over de beëindiging van de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die tussen hen was gesloten.³⁴

De verwijzende rechter wenst te vernemen of clause 4 van de EU-raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd³⁵ in de weg staat aan een nationale regeling die een werkgever niet verplicht om een schriftelijke motivering te verstrekken wanneer hij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd beëindigt met inachtneming van een opzegtermijn, terwijl hij daartoe wel verplicht is bij beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, en of deze clause kan worden ingeroepen in het kader van een geding tussen particulieren. In deze zaak komt de vraag aan de orde of artikel 47 Handvest alleen van toepassing is in geschillen over rechten en vrijheden die de burger aan het Unierecht ontleent.

In de zaak K.L. oordeelt het Hof dat het Unierecht in de weg staat aan een nationale regeling die een werkgever toestaat om geen motivering te verstrekken wanneer hij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd beëindigt met inachtneming van een opzegtermijn, terwijl hij daartoe wel verplicht is bij beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

31 HvJ EU 29 februari 2024, C-392/22, r.o. 58.

32 HvJ EU 29 februari 2024, C-392/22, r.o. 89.

33 Rechtbank Den Haag (zittingsplaats Amsterdam) 10 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14440; Rechtbank Den Haag (zittingsplaats Utrecht) 17 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2459.

34 HvJ EU 20 februari 2024, zaak C-715/20 (K.L.).

35 Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd gesloten op 18 maart 1999 (hierna: raamovereenkomst), opgenomen in de bijlage bij Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999.

Ten aanzien van de reikwijdte van het Handvest, maakt het Hof duidelijk dat ‘wanneer een lidstaat een regeling vaststelt tot precisering en concrete invulling van de arbeidsvoorwaarden waarop met name clause 4 van de raamovereenkomst van toepassing is’, deze lidstaat het Unierecht ten uitvoer brengt, ‘in de zin van artikel 51 lid 1 van het Handvest, zodat hij met name de eerbiediging van het in artikel 47 van het Handvest verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte moet waarborgen’.³⁶

Een nationale rechter bij wie een geding tussen particulieren aanhangig is, is gehouden om, wanneer hij het toepasselijke nationale recht niet in overeenstemming met die clause kan uitleggen, binnen het kader van zijn bevoegdheden de rechtsbescherming te verzekeren die voor de justitiabelen uit artikel 47 van het Handvest voortvloeit en om de volle werking van die bepaling te waarborgen door – voor zover nodig – elke daarmee strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten. Artikel 47 van het Handvest is als zodanig inroepbaar voor particulieren.³⁷ Clause 4 van de raamovereenkomst staat in de weg aan een nationale regeling die een werkgever niet verplicht om een schriftelijke motivering te verstrekken wanneer hij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd beëindigt met inachtneming van een opzegtermijn, terwijl hij daartoe wel verplicht is bij beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

De nationale rechterlijke instantie moet volgens het Hof artikel 30, paragraaf 4, van het arbeidswetboek buiten toepassing laten voor zover dit nodig is om de volle werking van die bepaling van het Handvest te waarborgen.³⁸

Zaak C-216/22 (herhaald asiolverzoek, rechtspraak Hof is novum artikel 18 en 47 Handvest)

In deze Duitse asielzaak heeft een Syrische vreemdeling, die zijn land in 2012 heeft verlaten en vreest opnieuw te worden opgeroepen voor militaire dienst uiteindelijk in 2017 subsidiaire bescherming³⁹ gekregen in Duitsland. De vluchtelingenstatus⁴⁰ is echter geweigerd. Naar aanleiding van een arrest van het Hof over de situatie van Syrische gewetensbezwaarden⁴¹ heeft hij opnieuw een asiolverzoek ingediend. Hij heeft aangevoerd dat dit arrest een voor hem gunstige wijziging van de stand van het recht vormt. Deze herhaalde asielaanvraag is door de Duitse autoriteiten niet-ontvankelijk verklaard. De vreemdeling is tegen deze weigering opgekomen bij een Duitse rechter. De verwijzende rechter heeft het Hof met name gevraagd of het wel met het Unierecht⁴² verenigbaar is dat ervan wordt uitgegaan dat in beginsel alleen een wijziging van de toepasselijke bepalingen, en niet een rechterlijke beslissing, een nieuw element kan vormen dat, indien van toepassing, een volledig onderzoek van het volgend verzoek rechtvaardigt.

36 HvJ EU 20 februari 2024, C-715/20, r.o. 77 (K.L.).

37 HvJ EU 20 februari 2024, C-715/20, r.o. 80 (K.L.). Zie ook HvJ EU 17 april 2018, C-414/16, punt 78 (Egenberger).

38 HvJ EU 20 februari 2024, C-715/20, r.o. 81 (K.L.). Zie ook HvJ EU 17 april 2018, C-414/16, r.o. 79 (Egenberger) en HvJ EU 8 maart 2022, C-205/20, r.o. 57 (Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking)).

39 De subsidiaire beschermingsstatus bestaat voor derdelanders die niet als vluchtelingen kunnen worden aangemerkt, maar voor wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat zij, wanneer ze naar hun land van herkomst terugkeren, een reëel risico zouden lopen op ernstige schade, waaronder vooral executie en onmenselijke of vernederende behandeling.

40 De vluchtelingenstatus is er voor gevallen van vervolging van derdelanders wegens ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

41 HvJ EU 19 november 2020, C-238/19 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militaire dienst en asiel)).

42 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.

Het Hof verduidelijkt dat een arrest van het Hof een nieuw feit betreft in asielzaken, dat bij een herhaald asielverzoek inhoudelijk moet worden behandeld.⁴³ Dit geldt ook voor een arrest dat zich beperkt tot de uitlegging van een bepaling van het Unierecht die reeds van kracht was op het tijdstip waarop op een vorig verzoek werd beslist. De datum waarop het arrest is gewezen, is niet van belang. Een arrest van het Hof kan evenwel alleen een nieuw element vormen dat een nieuw volledig onderzoek rechtvaardigt indien wordt aangetoond dat het de kans aanzienlijk vergroot dat de asielzoeker voldoet aan de voorwaarden om voor de vluchtelingenstatus in aanmerking te komen. Het Hof wijst hierbij op het recht op asiel (artikel 18 Handvest) en het rechtszekerheidsbeginsel.⁴⁴

Artikel 46 lid 1, onder a), ii), van Richtlijn 2013/32/EU bepaalt dat er voor personen die om internationale bescherming verzoeken een daadwerkelijk rechtsmiddel moet openstaan tegen beslissingen waarbij hun volgend verzoek als niet-ontvankelijk is beschouwd overeenkomstig artikel 33 lid 2, onder d), van deze Richtlijn. Met betrekking tot het verdere verloop van de procedure ingeval een nationale rechter een beslissing nietig verklaart bij een herhaalde aanvraag verduidelijkt het Hof verder dat de lidstaten, zonder daartoe verplicht te zijn, hun rechterlijke instanties de bevoegdheid kunnen geven om zelf over dat verzoek uitspraak te doen en, indien van toepassing, de vluchtelingenstatus toe te kennen. Wel dienen de procedurele waarborgen, zoals het horen van de vreemdeling, in acht te worden genomen.⁴⁵

43 HvJ EU 8 februari 2024, C-216/22 (*A. A./Bundesrepublik Deutschland*). Zie hierover, A.Pahladsingh, 'A judgment of the Court of Justice can constitute a new element justifying a fresh examination of the substance of the subsequent asylum application. Case C-216/22, a strengthening of the legal position of the asylum seeker', *EU Law Live* 22 februari 2024.

44 HvJ EU 20 februari 2024, C-715/20, r.o. 39 (K.L.).

45 HvJ EU 20 februari 2024, C-715/20, r.o. 66 (K.L.).