

ANNOTATIE

Shahzad t. Hongarije (EHRM, 12625/17) – Collectieve uitzetting na doorknippen grenshek

M. den Heijer

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 08-07-2021,
ECLI:CE:ECHR:2021:0708JUD001262517 (EHRC-2021-0197)*

1. Bovenstaand arrest is van belang vanwege de toepassing die het geeft aan de algemene beginselen omtrent het verbod van collectieve uitzetting als recentelijk verijnd in het Grote Kamerarrest *N.D. en N.T. t. Spanje*.^[1] Laatstgenoemd arrest betrof de bestorming door een groep migranten van de hekken rondom de Spaanse exclave Melilla in Marokko. Hun onmiddellijke teruggeleiding zonder procedure werd rechtmatig bevonden, vooral omdat de migranten zich ook hadden kunnen aandienen bij een grensdoorlaatpost. Het gaat nu om een asielzoeker met Pakistaanse nationaliteit die samen met elf landgenoten een gat in het Hongaars-Servische grenshek had geknipt en na een verblijf van acht uur op Hongaars grondgebied werd uitgezet naar Servië zonder noemenswaardige procedurele waarborgen. Het EHRM stelt ditmaal wel een schending vast van art. 4 Vierde Protocol.

2. De motivering van het Hof is kortweg als volgt. Eén, hoewel de grens illegaal werd overgestoken, was geen sprake van een chaotische (“disruptive”) situatie die moeilijk in de hand te houden was, in tegenstelling tot *N.D. en N.T.* Na ommekomst van hun aanhouding door de Hongaarse politie werkten de migranten volledig mee. Twee, anders dan in *N.D. en N.T.* bood de grensprocedure bij de twee beschikbare grensdoorlaatposten – de inmiddels opgeheven transitzones Tompa en Rösztke aan de grens met Servië – geen effectief alternatief voor legale binnenkomst. Klager had zich daar in 2016 gemeld, maar werd niet tot de grensprocedure toegelaten omdat Hongarije indertijd slechts toegang verschaftte aan 15 asielzoekers in de transitzone per dag. De rest werd op een wachtlijst geplaatst – maar vaak

ook niet – en gesommeerd te wachten in Servië. Derhalve heeft Hongarije verzuimd klager een effectieve mogelijkheid te bieden om zijn verblijfsrecht individueel onderzocht te krijgen, in strijd met het verbod van collectieve uitzetting.

3. Dit is op het eerste gezicht een weinig controversiële toepassing van *N.D. en N.T.*. Toch is de redenering op één punt – en opnieuw – verhullend. Het Hof stelt immers eerst vast dat geen sprake was van een massale bestorming of chaotische situatie, waarna het “nevertheless” (par. 61) onderzoekt of klager zich moedwillig onttrok aan een toegankelijke procedure aan de grens. Het lijkt er, met andere woorden, niet zoveel toe te doen of de situatie nu massaal of oncontroleerbaar was: in alle gevallen, zo kan het arrest begrepen worden, dienen migranten zich te melden bij een grensdoorlaatpost, mits die procedure effectief is, op straffe van niet-toepasselijkheid van het verbod van collectieve uitzetting. Dit leek ook al gelezen te kunnen worden in *N.D. en N.T.*: “Consequently, they [de verdragspartijen - MdH] may refuse entry to their territory to aliens, including potential asylum-seekers, who have failed, without cogent reasons, to comply with these arrangements by seeking to cross the border at a different location, especially, as happened in this case, by taking advantage of their large numbers and using force.”[2]

Het woord “speciaal” is onduidelijk en ongelukkig. Kennelijk mogen verdragspartijen iets, en speciaal mogen ze dat in scenario X. Gevolg is dat de betrekkelijk uitzonderlijke situatie in *N.D. en N.T.*, te weten een massale bestorming van de grens, niet beslissend lijkt te zijn als rechtvaardiging voor het niet te hoeven bieden van een procedure bij uitzetting.

4. De klacht betrof enkel art. 4 Vierde rotocol en art. 13 EVRM. De kwaliteit van de asielpcedure in de Hongaarse transitzones wordt daarom niet afzonderlijk getoetst. Dat gebeurde wel in een aantal eerdere arresten van het EHRM en HvJEU waarin de transitzones Tompa en Rösztke aan alle kanten werden gekraakt: gebrek aan procedurele waarborgen, onvoldoende waarborgen tegen detentie, erbarmelijke detentieomstandigheden, etcetera.[3] Na het arrest *Commissie/Hongarije* van het HvJEU van december 2020 sloot Hongarije de twee transitzones. Uit recente berichten kan ondertussen worden opgemaakt dat het enkel ingewikkelder is geworden om in Hongarije asiel te vragen. Aan de grens bestaat die mogelijkheid niet meer. Er zou als alternatief een Kafkaëske asielpcedure in de Hongaarse ambassade in Belgrado zijn opengesteld die vrijwel niemand kan vinden en opzettelijk als juridisch onneembaar labyrint is ingericht.[4] Eén en ander roept de vraag op waar arresten als deze eigenlijk toe dienen. Klager was eind 2016 reeds teruggekeerd naar Pakistan. De Hongaarse regering zal het vermoedelijk een worst zijn; wat ook geldt voor de schadevergoeding van tienduizend euro.

Maarten den Heijer

Universiteit van Amsterdam

[1] *N.D. en N.T. t. Spanje*, EHRM (GK) 13 februari 2020, nrs. 8675/15 en 8697/15, ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515.

[2] *Idem*, par. 210.

[3] *Ilias & Ahmed t. Hongarije*, EHRM(GK) 21 november 2019, nr. 47287/15, ECLICE:ECHR:2019:1121JUD004728715; *R.R. e.a. t. Hongarije*, EHRM 2 maart 2021, nr. 36037/17, ECLI:CE:ECHR:2021:0302JUD003603717; *Europese Commissie t. Hongarije*, HvJEU 17 december 2020, Zaak C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029; *F.M.S. t. Hongarije*, HvJEU 14 mei 2020, Gevoegde Zaken C-924/19 en C-925/19, ECLI:EU:C:2020:367.

[4] Zie onder meer het commentaar van UNHCR op de nieuwe procedure: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Position on Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger*, juni 2020, beschikbaar op: <https://www.refworld.org/docid/5ef5c0614.html> [geraadpleegd 10 november 2021]. Ook: AIDA, country report Hungary, 2020 update.