

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

15 februari 2016 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Prejudiciële spoedprocedure – Normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming – Richtlijn 2008/115/EG – Rechtmatig verblijf – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 9 – Recht om in een lidstaat te blijven – Richtlijn 2013/33/EU – Artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e) – Bewaring – Bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde – Geldigheid – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 6 en 52 – Beperking – Evenredigheid”

In zaak C-601/15 PPU,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 17 november 2015, ingekomen bij het Hof op diezelfde dag, in de procedure

**J. N.**

tegen

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (rapporteur), J. L. da Cruz Vilaça, C. Toader, D. Šváby en C. Lycourgos, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 januari 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- J. N., vertegenwoordigd door S. Thelosen en S. Pijl, advocaten,
- de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, vertegenwoordigd door D. Kuiper als gemachtigde,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Noort en M. Bulterman als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door S. Vanrie, M. Jacobs en C. Pochet als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en S. Šindelková als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki als gemachtigde,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door A. Argyropoulou als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door T. Lukácsi en R. van de Westelaken als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Chavier en F. Naert als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande, H. Krämer en G. Wils als gemachtigden,

de advocaat-generaal gehoord,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB L 180, blz. 96).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen J. N. en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: „Staatssecretaris”) over zijn inbewaringstelling.

#### **Toepasselijke bepalingen**

*EVRM*

- 3 Onder het opschrift „Recht op vrijheid en veiligheid” bepaalt artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 1950 te Rome is ondertekend (hierna: „EVRM”), in lid 1 het volgende:

„Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

[...]

- f. in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.”

*Handvest*

- 4 Artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), dat het opschrift „Het recht op vrijheid en veiligheid” draagt, bepaalt het volgende:

„Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.”

- 5 Artikel 52 van het Handvest, „Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen”, luidt:

„1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

[...]

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het [EVRM], zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

[...]

7. De toelichting, die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van dit Handvest van de grondrechten, wordt door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht genomen.”

*Richtlijn 2008/115*

- 6 Overweging 4 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 L 348, blz. 98), luidt:

„Om in het kader van een gedegen migratiebeleid een doeltreffend terugkeerbeleid te kunnen voeren, moeten duidelijke, transparante en billijke regels worden vastgesteld.”

- 7 Artikel 3 van richtlijn 2008/115, „Definities”, bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- 2) ‚illegaal verblijf’: de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van [verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB L 105, blz. 1)], of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;

[...]

- 4) ‚terugkeerbesluit’: de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld;

[...]”

- 8 Artikel 7 van richtlijn 2008/115, „Vrijwillig vertrek”, regelt het volgende:

„1. In een terugkeerbesluit wordt een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen vastgesteld, onverminderd de in de leden 2 en 4 bedoelde uitzonderingen. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepalen dat deze termijn alleen op aanvraag van de betrokken onderdaan van een derde land wordt toegekend. In dit geval stellen de lidstaten de betrokken onderdanen van derde landen in kennis van de mogelijkheid tot indiening van een dergelijk verzoek.

De in de eerste alinea bepaalde termijn laat onverlet dat de betrokken onderdanen van derde landen het land eerder kunnen verlaten.

2. Zo nodig verlengen de lidstaten de termijn voor het vrijwillig vertrek met een passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden.

3. Voor de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven.

4. Indien er een risico op onderduiken bestaat, of een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is, dan wel indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, kunnen de lidstaten afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen."

9 In artikel 8 van die richtlijn, „Verwijdering”, is in lid 1 bepaald:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 4, is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de volgens artikel 7 toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan.”

10 In artikel 11 van richtlijn 2008/115, „Inreisverbod”, is het volgende opgenomen:

„1. Het terugkeerbesluit gaat gepaard met een inreisverbod:

a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of

[...]

2. De duur van het inreisverbod wordt volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald, en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

[...]”

*Richtlijn 2013/32*

11 Artikel 2 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 (PB L 180, blz. 60), „Definities”, is als volgt verwoord:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

c) ‚verzoeker’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[...]

p) ‚in de lidstaat blijven’: op het grondgebied blijven van de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is gedaan of wordt behandeld, daaronder begrepen aan de grens of in een transitzone van die lidstaat;

- q) „volgend verzoek’: een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen, met inbegrip van de gevallen waarin de verzoeker zijn verzoek expliciet heeft ingetrokken en de gevallen waarin de beslissingsautoriteit een verzoek heeft afgewezen na de impliciete intrekking ervan overeenkomstig artikel 28, lid 1.”

12 Artikel 9 van richtlijn 2013/32, „Het recht om gedurende de behandeling van het verzoek in de lidstaat te blijven”, bepaalt:

„1. Verzoekers mogen in de lidstaat blijven, louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. Dat recht om te blijven houdt niet in dat de betrokkene recht heeft op een verblijfsvergunning.

2. De lidstaten mogen alleen een uitzondering maken voor de gevallen waarin een verzoeker een volgend verzoek doet, zoals bedoeld in artikel 41 of wanneer zij een persoon zullen overdragen of uitleveren, naar gelang van het geval, aan hetzij een andere lidstaat uit hoofde van verplichtingen overeenkomstig een Europees aanhoudingsbevel [...] of anderszins, hetzij aan een derde land of aan internationale strafhoven of tribunalen.

[...]”

*Richtlijn 2013/33*

13 In richtlijn 2013/33 is in de overwegingen 15 tot en met 18, 20 en 35 het volgende opgenomen:

„(15) De bewaring van verzoekers moet worden toegepast in overeenstemming met het onderliggende beginsel dat personen niet in bewaring mogen worden gehouden om de enkele reden dat zij internationale bescherming zoeken, met name overeenkomstig de internationale wettelijke verplichtingen van de lidstaten en overeenkomstig artikel 31 van het [Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, dat op 28 juli 1951 te Genève is ondertekend; *United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954), aangevuld door het Protocol van New York van 31 januari 1967]. Verzoekers mogen alleen in bewaring worden genomen onder de in deze richtlijn vastgestelde, zeer duidelijk omschreven uitzonderlijke voorwaarden en alleen indien dit beantwoordt aan de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid, zowel wat de wijze als wat het doel van de bewaring betreft. Verzoekers die in bewaring worden gehouden, dienen daadwerkelijk de noodzakelijke procedurele waarborgen te kunnen genieten, zoals een beroep voor een nationale rechterlijke instantie.

(16) Wat betreft administratieve procedures in verband met de redenen van bewaring, vereist het begrip ‚met de nodige zorgvuldigheid’ ten minste dat de lidstaten concrete en wezenlijke maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de tijd die nodig is om de redenen van bewaring te verifiëren zo kort mogelijk is, en dat er een daadwerkelijk vooruitzicht is dat deze verificatie binnen de kortst mogelijke tijd met resultaat kan worden uitgevoerd. De bewaring mag niet langer duren dan redelijkerwijs nodig is om de betrokken procedures te voltooien.

(17) De in deze richtlijn vermelde redenen van bewaring gelden onverminderd andere redenen van bewaring die van toepassing zijn krachtens het nationale recht en geen verband houden met het verzoek om internationale bescherming van de onderdaan van een derde land of staatloze, met inbegrip van redenen van bewaring in het kader van een strafprocedure.

(18) Verzoekers in bewaring moeten worden behandeld met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid en hun opvang moet zijn toegesneden op de behoeften van verzoekers in die situatie. De lidstaten moeten met name de toepassing van artikel 37 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind [dat op 20 november 1989 tot stand is gekomen te New York en door alle lidstaten is geratificeerd] waarborgen.

[...]

- (20) Teneinde de fysieke en psychische integriteit van de verzoekers beter te waarborgen, moet hun bewaring een maatregel zijn die pas in laatste instantie wordt genomen, en mag zij alleen worden opgelegd nadat alle niet-vrijheidsberovende maatregelen als alternatief voor bewaring naar behoren zijn onderzocht. Bij elke alternatieve maatregel voor bewaring moeten de fundamentele mensenrechten van verzoekers worden geëerbiedigd.

[...]

- (35) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het [Handvest] worden erkend. Deze richtlijn beoogt meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 en 47 van het Handvest worden toegepast en dient dienovereenkomstig te worden uitgevoerd."

14 Artikel 2 van richtlijn 2013/33, „Definities”, is als volgt verwoord:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- b) ‚verzoeker’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[...]

- h) ‚bewaring’: het vasthouden van een verzoeker door een lidstaat op een bepaalde plaats, waar de betrokkene geen bewegingsvrijheid geniet;

[...]”

15 Artikel 8 van richtlijn 2013/33, „Bewaring”, bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig richtlijn [2013/32].

2. In de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen de lidstaten een verzoeker in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

- a) om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen of na te gaan;
- b) om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name in geval van risico op onderduiken van de verzoeker;
- c) om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden;
- d) indien hij ter voorbereiding van de terugkeer en/of ter uitvoering van het verwijderingsproces in bewaring wordt gehouden in het kader van een terugkeerprocedure uit hoofde van richtlijn [2008/115], en de betrokken lidstaat op basis van objectieve criteria kan aantonen dat de betrokkene reeds de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad en er redelijke gronden zijn om aan te

nemen dat de betrokkene het verzoek om internationale bescherming louter indient om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen;

- e) wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen;
- f) in overeenstemming met artikel [28] van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend [(PB L 180, blz. 31)].

De redenen voor bewaring worden vastgelegd in het nationale recht.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring, zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven.”

16 Artikel 9 van richtlijn 2013/33, „Waarborgen voor verzoekers in bewaring”, regelt het volgende:

„1. Een verzoeker wordt slechts in bewaring gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen van toepassing zijn.

Administratieve procedures die verband houden met de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen voor bewaring, worden met de nodige zorgvuldigheid uitgevoerd. Vertraging in de administratieve procedure die niet aan de verzoeker kan worden toegeschreven, is geen reden om de bewaring te laten voortduren.

2. Bewaring wordt schriftelijk bevolen door rechterlijke of administratieve instanties. In het bevel tot bewaring worden de feitelijke en juridische gronden vermeld waarop het gebaseerd is.

3. Wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, zorgen de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker voor dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt het besluit daartoe zo spoedig mogelijk bij aanvang van de bewaring genomen. Indien de verzoeker om toetsing verzoekt, wordt het besluit tot toetsing van de rechtmatigheid zo spoedig mogelijk na de aanvang van de betrokken procedures genomen. Te dien einde stellen de lidstaten in hun nationale recht een termijn vast binnen welke de rechterlijke toetsing ambtshalve en/of de rechterlijke toetsing op verzoek van de verzoeker moet worden uitgevoerd.

Indien de toetsing ertoe leidt dat de bewaring als niet rechtmatig beoordeeld wordt, wordt de betrokken verzoeker onmiddellijk vrijgelaten.

4. Verzoekers die in bewaring worden gehouden, worden onmiddellijk schriftelijk, in een taal die zij verstaan of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij deze verstaan, op de hoogte gebracht van de redenen van bewaring en van de in het nationale recht vastgestelde procedures om het bevel tot bewaring aan te vechten, alsook van de mogelijkheid om gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging aan te vragen.

5. De bewaring wordt, op verzoek van de verzoeker en/of ambtshalve, met redelijke tussenpozen door een rechterlijke instantie opnieuw bezien, in het bijzonder wanneer het om een bewaring van langere duur gaat of wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen of nieuwe informatie beschikbaar komt die van invloed kunnen zijn op de rechtmatigheid van de bewaring.

[...]”

*Nederlands recht*

- 17 Artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: „Vreemdelingenwet“) bepaalt het volgende:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...]

- f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van [een] verblijfsvergunning [asiel voor bepaalde tijd], terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist.

[...]”

- 18 Artikel 30a van de Vreemdelingenwet luidt:

- „1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning [asiel] voor bepaalde tijd [...] kan niet-ontvankelijk worden verklaard in de zin van artikel 33 van de Procedurerichtlijn, indien:

[...]

- d. de vreemdeling een opvolgende asielaanvraag heeft ingediend waaraan door de vreemdeling geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd of waarin geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag; of

[...]

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.”

- 19 In artikel 59b van de Vreemdelingenwet is het volgende opgenomen:

- „1. De vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder f [...], voor zover dit betrekking heeft op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning [asiel voor bepaalde tijd], kan door Onze Minister in bewaring worden gesteld, indien:

- a. bewaring noodzakelijk is met het oog op vaststelling van de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling;

- b. bewaring noodzakelijk is met het oog op het verkrijgen van gegevens die noodzakelijk zijn voor beoordeling van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, met name indien er sprake is van een risico op onttrekking;

[...]

- d. de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde als bedoeld in artikel 8, derde lid, [eerste alinea,] onderdeel e, van [richtlijn 2013/33].

[...]

4. De bewaring krachtens het eerste lid, onderdeel d, duurt niet langer dan zes maanden.

5. Onze Minister kan de bewaring krachtens het eerste lid, onderdeel d, met ten hoogste negen maanden verlengen, indien er sprake is van:

- a. complexe feitelijke en juridische omstandigheden die betrekking hebben op de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning [asiel] voor bepaalde tijd [...]; en
- b. een zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid.”

20 Artikel 3.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000 luidt:

„[...]

- 2. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning [asiel voor bepaalde tijd] heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij:
  - a. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend nadat een eerdere opvolgende aanvraag definitief niet-ontvankelijk is verklaard met toepassing van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d, van de [Vreemdelingenwet] of definitief als kennelijk ongegrond of als ongegrond is afgewezen met toepassing van artikel 30b of 31 van de [Vreemdelingenwet], en geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;

[...]

- 3. De uitzonderingen, bedoeld in het tweede lid zijn niet van toepassing, indien uitzetting zou leiden tot een schending van het [Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, dat op 28 juli 1951 te Genève is ondertekend, aangevuld door het Protocol van New York van 31 januari 1967], Unierechtelijke verplichtingen, het [EVRM] of het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing.

[...]”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vraag**

- 21 Verzoeker in het hoofdgeding is Nederland binnengekomen op 23 september 1995. Op diezelfde dag heeft hij een eerste asielverzoek ingediend. Nadat dit verzoek bij besluit van 18 januari 1996 was afgewezen, heeft de Rechtbank Den Haag het door verzoeker in het hoofdgeding ingestelde beroep tegen dat besluit ongegrond verklaard bij uitspraak van 5 juni 1997. Deze uitspraak staat in rechte vast.
- 22 Uit het uittreksel Justitiële documentatie over de betrokkene, waarover de verwijzende rechter de beschikking heeft, blijkt dat hij tussen 25 november 1999 en 17 juni 2015 21 keer is veroordeeld tot straffen die uiteenlopen van geldboeten tot gevangenisstraffen voor misdrijven, hoofdzakelijk diefstallen.
- 23 Op 19 december 2012 heeft verzoeker in het hoofdgeding een tweede asielverzoek ingediend, dat hij echter op 24 december daaropvolgend weer heeft ingetrokken.
- 24 Op 8 juli 2013 heeft verzoeker in het hoofdgeding een derde asielverzoek ingediend. De Staatssecretaris heeft dit verzoek bij besluit van 8 januari 2014 afgewezen, waarbij hij de betrokkene heeft opgedragen om de Europese Unie onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod voor de duur van tien jaar tegen hem heeft uitgevaardigd. Bij uitspraak van 4 april 2014 heeft de Rechtbank Den Haag het door verzoeker in het hoofdgeding tegen dit besluit ingestelde beroep ongegrond verklaard. Ook deze uitspraak staat in rechte vast.
- 25 Op 28 januari 2015 is verzoeker in het hoofdgeding op het Nederlandse grondgebied aangehouden voor het plegen van diefstal en overtreding van het tegen hem uitgevaardigde inreisverbod. Voor die beide strafbare feiten is hij op 11 februari 2015 veroordeeld tot twee maanden gevangenisstraf.

- 26 Op 27 februari 2015, toen hij in strafrechtelijke detentie zat, heeft verzoeker in het hoofdgeding een vierde asielverzoek ingediend, maar om redenen in verband met zijn gezondheidstoestand kon tijdens de executie van genoemde straf geen beslissing op dit nieuwe verzoek worden genomen.
- 27 Op 27 maart 2015, zijnde de dag waarop de straf eindigde, is verzoeker in het hoofdgeding als asielzoeker in bewaring gesteld, met name om te kunnen beoordelen of hij in staat was om over zijn asielverzoek te worden gehoord.
- 28 Op 9 april 2015 is de bewaring opgeheven wegens dreigende overschrijding van de maximale termijn die was voorgeschreven in de op die datum toepasselijke nationale wetgeving.
- 29 Op 16 juni 2015 is verzoeker in het hoofdgeding wederom aangehouden voor diefstal en overtreding van het tegen hem uitgevaardigde inreisverbod. Voor die beide strafbare feiten is hij op 1 juli 2015 veroordeeld tot drie maanden gevangenisstraf. Deze strafdetentie is op 14 september 2015 geëindigd.
- 30 Aangezien het op die datum om medische redenen nog steeds niet mogelijk was om verzoeker in het hoofdgeding over zijn vierde asielverzoek te horen, is hij bij besluit van 14 september 2015 opnieuw als asielzoeker in bewaring gesteld op grond van artikel 59b, lid 1, onder d), van de Vreemdelingenwet, welke bepaling artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in Nederlands recht omzet. Volgens de Nederlandse autoriteiten was zijn bewaring, ondanks dat hij wegens zijn vierde asielverzoek rechtmatig verblijf in Nederland had op grond van artikel 8, onder f), van de Vreemdelingenwet, gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde, aangezien hij meerdere strafbare feiten had gepleegd en ervan werd verdacht nog andere te hebben gepleegd.
- 31 Verzoeker in het hoofdgeding heeft een beroep ingesteld waarmee hij opkomt tegen het besluit van 14 september 2015 waarbij hij in bewaring is gesteld en verzoekt om schadevergoeding. Dit beroep is in eerste aanleg verworpen bij uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 28 september 2015.
- 32 Op 28 september 2015 heeft de forensisch-medisch deskundige vastgesteld dat verzoeker in het hoofdgeding nog steeds niet over zijn vierde asielverzoek kon worden gehoord.
- 33 Op 23 oktober 2015 is de bewaring van verzoeker in het hoofdgeding geschorst, zodat hij een andere gevangenisstraf waartoe hij was veroordeeld, kon ondergaan.
- 34 In het kader van het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 28 september 2015 bij de verwijzende rechter stelt verzoeker in het hoofdgeding dat zijn bewaring in strijd is met artikel 5, lid 1, onder f, tweede zinsdeel, van het EVRM, waarin is bepaald dat de bewaring van een vreemdeling alleen kan worden gerechtvaardigd door het feit dat een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is. Het in bewaring houden van een vreemdeling die in afwachting van een beslissing op zijn asielverzoek rechtmatig verblijf in Nederland heeft, is met die bepaling in strijd.
- 35 Gezien die stelling, stelt de verwijzende rechter zich vragen over de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in het licht van artikel 6 van het Handvest. Hij merkt op dat de rechten in artikel 6 van het Handvest volgens de toelichtingen bij het Handvest corresponderen met de rechten die in artikel 5 van het EVRM zijn gewaarborgd en dat zij overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die in het EVRM.
- 36 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van richtlijn 2013/33 geldig in het licht van artikel 6 van het Handvest:

- 1) in de situatie dat een onderdaan van een derde land krachtens artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van deze richtlijn in bewaring is gesteld en krachtens artikel 9 van richtlijn 2013/32 het recht heeft om in een lidstaat te mogen blijven totdat in eerste aanleg een beslissing op zijn asielverzoek is genomen, en
- 2) gelet op de Toelichting op het Handvest dat de beperkingen die rechtmatig aan de rechten van artikel 6 [van het Handvest] kunnen worden gesteld, niet verder mogen strekken dan die welke door het EVRM in de tekst zelf van artikel 5, aanhef en onder f, [van dat verdrag] zijn toegestaan en de uitleg van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van deze laatste bepaling in onder meer het arrest van 22 september 2015, Nabil e.a. tegen Hongarije (nr. 62116/12, § 38, 22 september 2015), dat een bewaring van een asielzoeker in strijd is met voormeld artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, indien deze bewaring niet is opgelegd met het oog op verwijdering?"

### **Spoedprocedure**

- 37 De Raad van State heeft verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure zoals geregeld in artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 38 Ter onderbouwing van dat verzoek voert de verwijzende rechter met name aan dat de verzoeker in het hoofdgeding thans zijn vrijheid is ontnomen. Hij verduidelijkt dat de bewaring waarin verzoeker in het hoofdgeding zich vanaf 14 september 2015 bevond, volgens inlichtingen die hij van de Staatssecretaris heeft kunnen verkrijgen, weliswaar op 23 oktober 2015 is opgeheven, maar dat hij sinds die datum in strafrechtelijke detentie verblijft. Deze detentie zou op 1 december 2015 eindigen. Naar alle waarschijnlijkheid zal hij na afloop van die strafdetentie wederom in vreemdelingenbewaring worden gesteld.
- 39 In dat verband moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat de onderhavige prejudiciële verwijzing, die betrekking heeft op de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33, vragen opwerpt over de gebieden bedoeld in titel V betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van het derde deel van het VWEU. Zij kan dus volgens de prejudiciële spoedprocedure worden behandeld.
- 40 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat verzoeker in het hoofdgeding op de datum van onderzoek van het verzoek om de onderhavige prejudiciële verwijzing volgens de prejudiciële spoedprocedure te behandelen, zijn vrijheid was ontnomen. Hoewel het juist is dat zijn vrijheidsontneming op die datum niet gebaseerd was op artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 aangezien zij het resultaat was van de uitvoering van een gevangenisstraf, neemt dit niet weg dat die detentie vanaf 23 oktober 2015 is gevolgd op een bewaring op grond van richtlijn 2013/33. Bovendien zal hij volgens de verwachtingen van de nationale autoriteiten opnieuw in bewaring in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 moeten worden gesteld na afloop van zijn strafdetentie.
- 41 Gelet op een en ander heeft de Vierde kamer van het Hof op 24 november 2015 op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslist om het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige prejudiciële verwijzing volgens de prejudiciële spoedprocedure te behandelen, in te willigen. Bovendien heeft zij beslist om de zaak naar het Hof te verwijzen met het oog op de toewijzing ervan aan de Grote kamer.
- 42 Op 1 december 2015 heeft de verwijzende rechter, die zich ertoe had verbonden om alle relevante informatie over de ontwikkeling van de situatie van de verzoeker in het hoofdgeding mee te delen, aan het Hof laten weten dat hij vanaf die datum opnieuw in vreemdelingenbewaring op grond van artikel 59b, lid 1, onder d), van de Vreemdelingenwet was gesteld.

### **Prejudiciële vraag**

- 43 Met zijn prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof in essentie om de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in het licht van artikel 6 van het Handvest te onderzoeken.
- 44 Uit het dossier blijkt dat de redenen waarom verzoeker in het hoofdgeding in bewaring is gesteld, met name verband houden met de misdrijven die hij op het Nederlandse grondgebied heeft gepleegd alsook met het feit dat tegen hem een bevel om dit grondgebied te verlaten en tegelijkertijd een inreisverbod zijn uitgevaardigd, die definitief zijn geworden. De verwijzende rechter verwijst naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 5, lid 1, onder f, van het EVRM, met name het reeds aangehaalde arrest Nabil e.a. tegen Hongarije (§ 38), waarmee overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest rekening moet worden gehouden ten behoeve van de uitlegging van artikel 6 ervan. Volgens die rechtspraak is de bewaring van een asielzoeker met die bepaling van het EVRM in strijd wanneer die niet wordt gelast met het oog op verwijdering.
- 45 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat, hoewel de door het EVRM erkende grondrechten – zoals artikel 6, lid 3, VEU bevestigt – als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie en hoewel artikel 52, lid 3, van het Handvest bepaalt dat rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend, dit laatste, zolang de Unie er geen partij bij is, geen formeel in de rechtsorde van de Unie opgenomen rechtsinstrument is (arresten Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 44, en Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punt 45).
- 46 Bijgevolg moet het onderzoek van de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 uitsluitend aan de hand van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten worden verricht (zie in die zin arresten Otis e.a., C-199/11, EU:C:2012:684, punt 47, en Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punt 46).
- 47 In dat verband volgt uit de toelichtingen bij artikel 6 van het Handvest, die volgens artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest ten behoeve van de uitlegging ervan in acht moeten worden genomen (zie in die zin arresten Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 20, en Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punt 54), dat de rechten in artikel 6 van het Handvest corresponderen met de rechten die in artikel 5 van het EVRM zijn gewaarborgd en dat de beperkingen die rechtmatig aan de rechten in die eerste bepaling kunnen worden gesteld, niet verder mogen strekken dan die welke door het EVRM in de tekst zelf van die tweede bepaling zijn toegestaan. Volgens de toelichtingen bij artikel 52 van het Handvest beoogt lid 3 te zorgen voor de nodige samenhang tussen het Handvest en het EVRM, „zonder dat dit evenwel de autonomie van het recht van de Unie of van het Hof van Justitie van de Europese Unie aantast”.
- 48 Bovendien moet een handeling van de Unie volgens een algemeen uitleggingsbeginsel zo veel mogelijk aldus worden uitgelegd, dat de geldigheid ervan niet wordt aangetast en dat het gehele primaire recht en met name de bepalingen van het Handvest in acht worden genomen (arresten McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punt 44, en Heroverweging Commissie/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punt 40).
- 49 Door toe te staan dat een verzoeker in bewaring wordt gesteld wanneer de nationale veiligheid of de openbare orde dit vereist, voorziet artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in een beperking op de uitoefening van het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid.
- 50 Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest moeten beperkingen op de daarin erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud daarvan eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

- 51 In dat verband moet erop worden gewezen dat, aangezien de beperking in kwestie voortvloeit uit een richtlijn, die een wetgevingshandeling van de Unie vormt, deze beperking bij wet is gesteld.
- 52 Daarnaast raakt artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 niet aan de wezenlijke inhoud van het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid. Deze bepaling doet immers niet af aan de door dit recht geboden waarborg en zij verleent de lidstaten alleen de bevoegdheid om een verzoeker wegens zijn persoonlijke gedrag en in de in die bepaling omschreven uitzonderlijke omstandigheden in bewaring te stellen, zoals volgt uit overweging 15 van die richtlijn, waarbij overigens nog de randvoorwaarden in de artikelen 8 en 9 van bedoelde richtlijn gelden.
- 53 Aangezien de bescherming van de nationale veiligheid en de openbare orde het door artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 nagestreefde doel is, moet worden vastgesteld dat een bewaringsmaatregel op grond van die bepaling beantwoordt aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang. Voor het overige draagt de bescherming van de nationale veiligheid en de openbare orde ook bij tot de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Wat dat aangaat, bepaalt artikel 6 van het Handvest dat eenieder niet alleen recht heeft op vrijheid, maar ook op veiligheid (zie in die zin arrest Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 42).
- 54 Wat de evenredigheid van de geconstateerde inmenging betreft, moet eraan worden herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel volgens vaste rechtspraak van het Hof verlangt dat de handelingen van de instellingen van de Unie niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie in die zin arresten Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punt 45; Nelson e.a., C-581/10 en C-629/10, EU:C:2012:657 punt 71, en Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 50).
- 55 In dat verband is de inbewaringstelling van een verzoeker wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dit vereist, naar zijn aard een maatregel die geschikt is om het publiek te beschermen tegen het gevaar dat kan uitgaan van het gedrag van een dergelijke persoon, zodat daarmee de door artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 nagestreefde doelstelling kan worden verwezenlijkt.
- 56 Aangaande de noodzaak van de bij die bepaling aan de lidstaten verleende bevoegdheid om een verzoeker in bewaring te stellen om redenen in verband met de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde, moet worden benadrukt dat de beperkingen op de uitoefening daarvan, gezien het belang van het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid en de ernst van de inmenging in dat recht die een dergelijke bewaringsmaatregel vormt, binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke moeten blijven (zie naar analogie wat het recht op bescherming van het privéleven betreft, arrest Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 52).
- 57 In dat verband volgt uit zowel de bewoordingen en de context als de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 8 van richtlijn 2013/33 dat de bij lid 3, eerste alinea, onder e), van dat artikel voorziene mogelijkheid om een verzoeker in bewaring te stellen om redenen in verband met de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde, onderworpen is aan een reeks van voorwaarden die tot doel hebben om het gebruik van een dergelijke maatregel strikt te omkaderen.
- 58 In de eerste plaats blijkt immers uit de bewoordingen van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 dat een verzoeker alleen in bewaring kan worden gesteld wanneer de nationale veiligheid of de openbare orde dat „vereisen“.
- 59 Voorts moet worden benadrukt dat artikel 8, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33 een uitputtende opsomming bevat van de gronden, met inbegrip van die in verband met de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde, waarop een inbewaringstelling kan worden gerechtvaardigd en dat elk van die gronden beantwoordt aan een specifieke behoefte en naar zijn aard autonoom is.

- 60 Artikel 8, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2013/33 bepaalt daarnaast dat de redenen voor bewaring worden vastgelegd in het nationale recht. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat wanneer de bepalingen van een richtlijn de lidstaten een beoordelingsmarge laten om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen die kunnen worden aangepast aan de verschillende denkbare situaties, zij bij de tenuitvoerlegging van die maatregelen niet alleen hun nationale recht conform deze richtlijn moeten uitleggen, maar er ook op moeten toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging van deze richtlijn die in conflict zou komen met deze grondrechten of de andere algemene beginselen van Unierecht (zie in die zin arresten *Promusicae*, C-275/06, EU:C:2008:54, punt 68, en *N. S. e.a.*, C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 77).
- 61 Zoals blijkt uit de overwegingen 15 en 20 van richtlijn 2013/33, worden in de overige leden van artikel 8 van die richtlijn belangrijke beperkingen gesteld aan de aan de lidstaten verleende bevoegdheid om tot inbewaringstelling over te gaan. Uit artikel 8, lid 1, van genoemde richtlijn blijkt dat de lidstaten een persoon niet in bewaring mogen houden om de enkele reden dat hij een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Voorts schrijft artikel 8, lid 2, van deze richtlijn voor dat een bewaring alleen kan worden gelast in de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. In artikel 8, lid 4, van richtlijn 2013/33 is bepaald dat de lidstaten ervoor zorgen dat in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring, zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven.
- 62 Ook is in artikel 9, lid 1, van richtlijn 2013/33 opgenomen dat een verzoeker slechts in bewaring wordt gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zolang de in artikel 8, lid 3, van die richtlijn genoemde redenen van toepassing zijn. Bovendien gelden voor het besluit tot inbewaringstelling belangrijke procedurele en gerechtelijke waarborgen. Zo moeten in dit besluit volgens artikel 9, leden 2 en 4, van bedoelde richtlijn schriftelijk de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop het gebaseerd is en moet aan de verzoeker, in een taal die hij verstaat of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij deze verstaat, een reeks inlichtingen worden verschaft. In artikel 9, leden 3 en 5, van diezelfde richtlijn is verduidelijkt hoe het rechterlijke toezicht op de rechtmatigheid van de inbewaringstelling door de lidstaten moet worden geregeld.
- 63 In de derde plaats volgt uit titel 3, punt 4, van de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten [COM(2008) 815 definitief], dat aan richtlijn 2013/33 ten grondslag ligt, dat de bewaringsgrond in verband met de bescherming van de nationale veiligheid en de openbare orde, evenals de drie andere bewaringsgronden die in dat voorstel zijn opgenomen en die uiteindelijk zijn overgenomen in artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) tot en met c), van die richtlijn, berust op de aanbeveling van het Comité van ministers van de Raad van Europa inzake detentiemaatregelen voor asielzoekers van 16 april 2003, en op de Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers (richtsnoeren over de criteria en normen die van toepassing zijn op de detentie van asielzoekers) van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) van 26 februari 1999. Uit de punten 4.1 en 4.2 van deze richtsnoeren blijkt, in de versie die in de loop van 2012 is vastgesteld, dat bewaring een uitzonderlijke maatregel is die alleen op grond van een legitiem doel kan worden gerechtvaardigd en dat drie redenen die in het algemeen met het internationale recht in overeenstemming zijn, namelijk de openbare orde, de volksgezondheid en de nationale veiligheid, bewaring in een individueel geval noodzakelijk kunnen maken. Voorts mag alleen in laatste instantie tot bewaring worden overgegaan, wanneer is aangetoond dat die noodzakelijk, redelijk en evenredig aan het legitieme doel is.
- 64 Daaraan moet worden toegevoegd dat het strikte kader voor de aan de bevoegde nationale instanties toegekende bevoegdheid om een verzoeker op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in bewaring te stellen, mede wordt gevormd door de door het Hof in de rechtspraak gegeven uitlegging aan de begrippen „nationale veiligheid” en „openbare orde” in andere richtlijnen, welke uitlegging ook geldt voor richtlijn 2013/33.

- 65 Zo heeft het Hof geoordeeld dat het begrip „openbare orde”, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, in elk geval veronderstelt dat sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast [arresten Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak, wat betreft artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115, en T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak, wat betreft de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificatie in PB L 229, blz. 35)].
- 66 Ten aanzien van het begrip „nationale veiligheid” blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat dit zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en dat bijgevolg de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, alsook het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, evenals de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen (zie in die zin arrest Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punten 43 en 44).
- 67 Een aantasting van de nationale veiligheid of de openbare orde kan dus naar de maatstaven van het noodzakelijkheidsvereiste alleen een rechtvaardiging vormen voor een besluit om een verzoeker op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in bewaring te stellen of te houden, wanneer zijn persoonlijke gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving of de interne of externe veiligheid van de betrokken lidstaat aantast (zie in die zin arrest T., C-373/13, EU:C:2015:413, punten 78 en 79).
- 68 Artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van de richtlijn blijkt ook niet onevenredig aan de nagestreefde doelstellingen te zijn. In dat verband moet worden benadrukt dat in die bepaling een evenwichtige afweging is gemaakt tussen de nagestreefde doelstelling van algemeen belang, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid en de openbare orde, enerzijds, en de inmenging in het recht op vrijheid als gevolg van de bewaringsmaatregel, anderzijds (zie naar analogie arrest Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punten 72 en 77).
- 69 Een dergelijke bepaling kan immers niet de grondslag voor bewaringsmaatregelen vormen zonder dat de bevoegde nationale instanties van tevoren per geval zijn nagegaan of het gevaar dat voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de betrokkenen uitgaat, op zijn minst even ernstig is als de inmenging in hun recht op vrijheid door dergelijke maatregelen.
- 70 Gelet op een en ander moet de conclusie luiden dat de wetgever van de Unie met de vaststelling van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 een juist evenwicht heeft gevonden tussen, enerzijds, het recht van de verzoeker op vrijheid en, anderzijds, de vereisten in verband met de bescherming van de nationale veiligheid en de openbare orde.
- 71 Op het punt van de toepassing van de vereisten die uit met name het evenredigheidsbeginsel voortvloeien in de context van een zaak als die in het hoofdgeding, en om de verwijzende rechter een volledig antwoord te geven, moet erop worden gewezen dat de redenen waarom de verzoeker in het hoofdgeding in bewaring is gehouden, volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter die in de punten 27 en 44 van dit arrest zijn weergegeven, hoofdzakelijk verband houden met de misdrijven die hij op het Nederlandse grondgebied heeft gepleegd alsook met het feit dat jegens hem een bevel om dat grondgebied te verlaten is uitgevaardigd en tegelijk een inreisverbod voor tien jaar, die in rechte vaststaan.
- 72 Wat om te beginnen die laatste omstandigheid betreft, moet erop worden gewezen dat de duur van een inreisverbod, die aan de hand van alle relevante omstandigheden van het individuele geval wordt bepaald, volgens artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 in principe

niet meer dan vijf jaar bedraagt. Volgens diezelfde bepaling kan de duur echter meer dan vijf jaar bedragen wanneer de betrokkene een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

- 73 In die omstandigheden kunnen de redenen die de nationale instanties ertoe hebben geleid om het persoonlijke gedrag van de verzoeker in het hoofdgeding als een ernstige bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid in de zin van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 te beschouwen, ook een bewaring om redenen in verband met de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde in de zin van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 rechtvaardigen. Nagegaan moet evenwel worden of een dergelijke bewaringsmaatregel met strikte inachtneming van het evenredigheidsbeginsel is opgelegd en of deze redenen nog steeds opgaan.
- 74 De omstandigheid dat verzoeker in het hoofdgeding, nadat tegen hem een bevel om het Nederlandse grondgebied te verlaten en een inreisverbod voor tien jaar waren uitgevaardigd, een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, staat er niet aan in de weg dat jegens hem een bewaringsmaatregel op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 wordt genomen. Een dergelijke bewaring heeft immers niet tot gevolg dat de verzoeker het recht wordt ontnomen om uitsluitend met het oog op de procedure inzake internationale bescherming op grond van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2013/32 in de lidstaat te blijven totdat de verantwoordelijke instantie zich in eerste aanleg heeft uitgesproken over zijn verzoek om internationale bescherming.
- 75 Ten aanzien van de aanwijzing van de verwijzende rechter dat de indiening van een asielverzoek door een persoon die voorwerp van een terugkeerprocedure is, volgens zijn eigen rechtspraak tot gevolg heeft dat enig terugkeerbesluit dat in het kader van die procedure is vastgesteld van rechtswege vervalt, moet worden benadrukt dat het nuttig effect van richtlijn 2008/115 hoe dan ook vereist dat een krachtens deze richtlijn ingeleide procedure, in het kader waarvan een terugkeerbesluit, in voorkomend geval gepaard gaand met een inreisverbod, is vastgesteld, kan worden hervat in het stadium waarin zij is onderbroken als gevolg van de indiening van een verzoek om internationale bescherming, zodra dat verzoek in eerste aanleg is afgewezen. De lidstaten mogen immers niet de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling, te weten de invoering van een doeltreffend beleid van verwijdering en terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, in gevaar brengen (zie in die zin arrest El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 59).
- 76 Zowel uit de loyaliteitsverplichting van de lidstaten die uit artikel 4, lid 3, VEU voortvloeit en die in punt 56 van het arrest El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) in herinnering is gebracht, als uit de vereisten van doeltreffendheid die met name in overweging 4 van richtlijn 2008/115 zijn vermeld, volgt immers dat aan de bij artikel 8 van die richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichting om in de in lid 1 van dat artikel genoemde gevallen tot verwijdering over te gaan, zo spoedig mogelijk moet worden voldaan (zie in die zin arrest Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punten 43 en 45). Aan die verplichting zou niet zijn voldaan indien de verwijdering vertraging zou oplopen als gevolg van het feit dat een procedure als in het vorige punt omschreven niet in het stadium waarin zij is onderbroken moet worden hervat, maar van het begin af aan zou moeten worden gevoerd na de afwijzing van het verzoek om internationale bescherming in eerste aanleg.
- 77 Tot slot moet eraan worden herinnerd dat, voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die door het EVRM worden gewaarborgd, artikel 52, lid 3, van het Handvest bepaalt dat de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Ten behoeve van de uitlegging van artikel 6 van het Handvest dient dus rekening te worden gehouden met artikel 5, lid 1, van het EVRM. Met de vaststelling van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 heeft de Uniewetgever echter niet in strijd gehandeld met het beschermingsniveau dat door artikel 5, lid 1, onder f, tweede zinsdeel, van het EVRM wordt geboden.
- 78 Zoals immers uit de bewoordingen van die laatste bepaling volgt, staat zij de rechtmatige detentie van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is, toe. Hoewel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in dat verband in het reeds aangehaalde arrest Nabil e.a. tegen Hongarije (§ 29) heeft geoordeeld dat een

vrijheidsontneming op grond van die bepaling alleen gerechtvaardigd kan worden wanneer een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is, en de detentie niet langer op grond van die bepaling gerechtvaardigd is wanneer die procedure niet met de nodige voortvarendheid wordt gevoerd, sluit dit arrest niet de mogelijkheid voor een lidstaat uit dat met inachtneming van de daarin opgenomen waarborgen wordt overgegaan tot bewaring van een onderdaan van een derde land waartegen een terugkeerbesluit en tegelijk een inreisverbod zijn uitgevaardigd vóór de indiening van een verzoek om internationale bescherming.

- 79 Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook verduidelijkt dat het feit dat een asielprocedure hangende is, niet op zich inhoudt dat de bewaring van een persoon die een asielverzoek heeft ingediend, niet langer „met het oog op uitwijzing” wordt uitgevoerd, aangezien een eventuele afwijzing van dat verzoek de weg vrij kan maken voor de uitvoering van de verwijderingsmaatregelen waartoe reeds besloten was (EHRM, Nabil e.a. tegen Hongarije, reeds aangehaald, § 38).
- 80 Zoals reeds is vastgesteld in de punten 75 en 76 van het onderhavige arrest, moet een procedure die krachtens richtlijn 2008/115 is ingeleid, in het kader waarvan een terugkeerbesluit, in voorkomend geval gepaard gaand met een inreisverbod, is vastgesteld, worden hervat in het stadium waarin zij is onderbroken als gevolg van de indiening van een verzoek om internationale bescherming zodra dit verzoek in eerste aanleg is afgewezen, zodat een dergelijke procedure nog steeds „hangende” is in de zin van artikel 5, lid 1, onder f, tweede zinsdeel, van het EVRM.
- 81 Benadrukt dient nog te worden dat uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 5, lid 1, van het EVRM volgt dat de uitvoering van een vrijheidsontnemende maatregel, wil deze in overeenstemming zijn met het doel om de betrokkene tegen willekeur te beschermen, onder meer inhoudt dat de uitvoering van de vrijheidsontnemende maatregel ontdaan moet zijn van enige kwade trouw of misleiding door de instanties, dat die in overeenstemming moet zijn met het doel van de beperkingen die door de desbetreffende alinea van artikel 5, lid 1, van het EVRM zijn toegestaan en dat er een verband is tussen de grond die wordt aangevoerd en de detentie in kwestie (zie in die zin EHRM, Saadi tegen Verenigd Koninkrijk, nr. 13229/03, §§ 68-74, EHRM 2008). Zoals blijkt uit de uiteenzettingen gewijd aan de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in het licht van artikel 52, lid 1, van het Handvest, voldoet deze bepaling, waarvan de reikwijdte gezien haar context strikt is omkaderd, aan die vereisten.
- 82 Bijgevolg moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat bij het onderzoek van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van die bepaling in het licht van de artikelen 6 en 52, leden 1 en 3, van het Handvest, kunnen aantasten.

### **Kosten**

- 83 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

**Bij het onderzoek van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze bepaling in het licht van de artikelen 6 en 52, leden 1 en 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kunnen aantasten.**

ondertekeningen

