



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

17 juli 2014*

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht — Richtlijn 2008/115/EG — Gemeenschappelijke normen en procedures in lidstaten voor terugkeer van derdelanders die illegaal op hun grondgebied verblijven — Artikel 16, lid 1 — Bewaring met het oog op verwijdering — Bewaring in gevangenis — Onmogelijkheid om derdelanders in een gespecialiseerde inrichting voor bewaring onder te brengen — Ontbreken van een dergelijke inrichting in de deelstaat waarin derdelander in bewaring is gesteld”

In de gevoegde zaken C-473/13 en C-514/13,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesgerichtshof en het Landgericht München I (Duitsland), bij beslissingen van 11 juli en 26 september 2013, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 3 september en 8 oktober 2013, in de procedures

Adala Bero

tegen

Regierungspräsidium Kassel (C-473/13),

en

Ettayebi Bouzalmate

tegen

Kreisverwaltung Kleve (C-514/13),

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Borg Barthet, en M. Safjan, kamerpresidenten, A. Rosas, G. Arestis (rapporteur), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda, en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 april 2014,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

- A. Bero, vertegenwoordigd door P. Fahlbusch, Rechtsanwalt,
 - E. Bouzalmate, vertegenwoordigd door G. Meyer en H. Habbe, Rechtsanwälte,
 - de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze als gemachtigde,
 - de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. de Ree, M. Bulterman en H. Stergiou als gemachtigden,
 - de Zweedse regering, vertegenwoordigd door L. Swedenborg en A. Falk als gemachtigden,
 - de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door D. Klingele als gemachtigde,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils en M. Condou-Durande als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 april 2014,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 16, lid 1, 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).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen, ten eerste, van A. Bero tegen het Regierungspräsidium Kassel en, ten tweede, van E. Bouzalmate tegen de Kreisverwaltung Kleve, over de rechtmatigheid van de tegen hen genomen besluiten tot inbewaringstelling met het oog op verwijdering.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De punten 2, 6, 16 en 17 van de considerans van richtlijn 2008/115 luiden:
 - „(2) De Europese Raad van Brussel van 4 en 5 november 2004 heeft erop aangedrongen, op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden.
- [...]
- (6) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen van derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de EU moeten beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf. [...]

[...]

- (16) Inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel worden onderworpen. Inbewaringstelling is alleen gerechtvaardigd om de terugkeer voor te bereiden of de verwijdering uit te voeren en indien minder dwingende middelen niet afdoende zouden zijn.
- (17) De in bewaring gestelde onderdanen van derde landen dienen op humane en waardige wijze te worden behandeld, met eerbiediging van hun grondrechten en het internationale en nationale recht. Onverminderd de aanvankelijke aanhouding door de rechtshandhavinginstanties, die in de nationale wetgeving is geregeld, moet bewaring in de regel plaatsvinden in gespecialiseerde inrichtingen voor bewaring.”

4 Artikel 1, „Toepassingsgebied”, van deze richtlijn, luidt als volgt:

„In deze richtlijn worden de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen.”

5 Volgens artikel 4, lid 3, van richtlijn 2008/115 laat deze onverlet dat de lidstaten bepalingen kunnen aannemen of handhaven die gunstiger zijn voor de personen op wie de richtlijn van toepassing is, mits deze bepalingen verenigbaar zijn met de richtlijn.

6 Artikel 15, „Bewaring”, van die richtlijn, bepaalt:

„1. Tenzij in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kunnen de lidstaten de onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt alleen in bewaring houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien:

- a) er risico op onderduiken bestaat, of
- b) de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.

De bewaring is zo kort mogelijk en duurt niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering.

[...]

5. De bewaring wordt gehandhaafd zolang de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich voordoen en zij noodzakelijk is om een geslaagde verwijdering te garanderen. Iedere lidstaat stelt een maximale bewaringsduur vast die niet meer dan zes maanden mag bedragen.

6. De lidstaten kunnen de in lid 5 bedoelde termijn overeenkomstig de nationale wetgeving slechts in beperkte mate en ten hoogste met nog eens twaalf maanden verlengen indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, omdat:

- a) de betrokken onderdaan van een derde land niet meewerkt, of
- b) de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.”

- 7 Artikel 16 van richtlijn 2008/115, met het opschrift „Omstandigheden van bewaring”, bepaalt in lid 1:

„Voor bewaring wordt in de regel gebruikgemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring. Indien een lidstaat de onderdanen van een derde land die in bewaring worden gehouden, niet kan onderbrengen in een gespecialiseerde inrichting voor bewaring en gebruik dient te maken van een gevangenis, worden zij gescheiden gehouden van de gewone gevangenen.”

Duits recht

- 8 § 62a, lid 1, van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheid en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), zoals gewijzigd (BGBl. 2011 I, blz. 2258), waarbij artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 in Duits recht is omgezet, luidt als volgt:

„Voor bewaring met het oog op verwijdering wordt in de regel gebruik gemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring. Indien er in een Land geen speciale inrichtingen voor bewaring zijn, kan bewaring in dit Land plaatsvinden in andere detentiecentra. In dat geval moeten de met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen gescheiden worden gehouden van de strafrechtelijk gedetineerden. [...]”

Hoofdingen en prejudiciële vragen

Zaak C-473/13

- 9 Bero, die volgens de verwijzende rechter waarschijnlijk de Syrische nationaliteit bezit, heeft in Duitsland asiel aangevraagd. Daar deze aanvraag is afgewezen, heeft de vreemdelingendienst bij het Amtsgericht Frankfurt am Main verzocht om haar verwijdering van het Duitse grondgebied. Deze rechter heeft op 6 januari 2011 bevolen dat Bero met het oog op haar verwijdering tot 17 februari 2011 in bewaring werd gesteld. Het beroep dat zij tegen die beslissing had ingesteld is door het Landgericht Frankfurt am Main verworpen.
- 10 Daar het in Duitsland aan de deelstaten staat om de bewaringsmaatregelen met het oog op de verwijdering uit te voeren, heeft de deelstaat Hessen Bero ondergebracht in de gevangenis van Frankfurt, wat een gewone gevangenis is. De verwijzende rechter tekent daarbij aan dat er, anders dan het geval is in andere deelstaten van deze lidstaat, in de deelstaat Hessen geen speciale inrichtingen voor bewaring in de zin van richtlijn 2008/115 zijn.
- 11 Op 2 februari 2011 is Bero, na een verzoek bij de commissie voor hardheidsgevallen van de deelstaat Hessen, in vrijheid gesteld. Met haar hogere voorziening bij de verwijzende rechter verzoekt zij om vaststelling dat haar rechten zijn geschonden vanwege de beslissing van het Amtsgericht Frankfurt am Main om haar in bewaring te stellen en de daaropvolgende afwijzing van haar hoger beroep bij het Landgericht Frankfurt am Main.
- 12 Volgens het Bundesgerichtshof is de uitkomst van het bij hem aanhangige geding afhankelijk van de uitlegging van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115.

- 13 Daarop heeft het Bundesgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Volgt uit artikel 16, lid 1, van richtlijn [2008/115] dat een lidstaat ook verplicht is om voor vreemdelingenbewaring in de regel gebruik te maken van speciale inrichtingen voor bewaring, indien dergelijke inrichtingen slechts in enkele en niet in alle federale geledingen van deze lidstaat bestaan?”

Zaak C-514/13

- 14 E. Bouzalmate, Marokkaans onderdaan, is op 24 september 2010 illegaal binnengekomen in Duitsland en heeft op 8 oktober daaraanvolgend de vluchtelingenstatus aangevraagd.
- 15 Bij besluit van 12 januari 2012, dat op 25 januari 2012 definitief en uitvoerbaar is geworden, heeft het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (bondsdienst voor migratie en vluchtelingen) die aanvraag afgewezen en belanghebbende bevolen het Duitse grondgebied binnen een week na kennisgeving van dat besluit te verlaten, op straffe van teruggeleiding naar zijn land van oorsprong. Op 2 maart 2012 stelde de stad Geldern (district Kleef), waaraan Bouzalmate was toegewezen, vast dat hij de stad had verlaten zonder nieuw bekend adres.
- 16 Bouzalmate is op 25 maart 2013 aangehouden en op 9 april daaraanvolgend heeft het Amtsgericht München hem wegens illegaal verblijf veroordeeld tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf van vijf maanden. Nadat hij werd vrijgelaten uit de voorlopige detentie, meldde belanghebbende zich noch bij de vreemdelingenautoriteiten van het Landratsamt Kleve noch bij een andere autoriteit.
- 17 Op 13 juli 2013 werd Bouzalmate opnieuw aangehouden in München en bij beslissing van 26 juli 2013 gelastte het Amtsgericht München dat hij in afwachting van zijn verwijdering in bewaring werd gesteld voor maximaal tien weken vanaf 14 juli 2013, dat wil zeggen tot uiterlijk 21 september 2013.
- 18 Na een poging tot zelfmoord op 12 september 2013 werd Bouzalmate ondergebracht in een psychiatrische kliniek. Rekening houdend met deze situatie heeft de vreemdelingendienst van het Landratsamt Kleve de voor de verwijdering van Bouzalmate voorziene datum, te weten 16 september 2013, geannuleerd.
- 19 Daar de psychiatrische behandeling van Bouzalmate op 20 september 2013 werd beëindigd, heeft het Amtsgericht München, waar een nieuw verzoek van het Landratsamt Kleve bij was ingediend, bij beslissing van diezelfde dag bevolen dat Bouzalmate in bewaring bleef in een speciale afdeling van de penitentiaire inrichting München, de afdeling vreemdelingenbewaring, tot zijn verwijdering mogelijk werd, doch uiterlijk tot 19 oktober 2013.
- 20 Bouzalmate heeft bij het Landgericht München I beroep ingesteld tegen die beslissing van het Amtsgericht München.
- 21 Daar hij twijfels heeft in verband met de onderbrenging van onder richtlijn 2008/115 vallende personen in speciale inrichtingen voor bewaring als bedoeld in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115, heeft het Landgericht München I de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Volgt uit artikel 16, lid 1, van richtlijn [2008/115] dat een lidstaat ook verplicht is om voor vreemdelingenbewaring in de regel gebruik te maken van speciale inrichtingen voor bewaring, indien dergelijke inrichtingen slechts in enkele van de federale geledingen van deze lidstaat bestaan, maar niet in die waarin overeenkomstig de bepalingen die de federale structuur van deze staat regelen, de bewaring moet worden ten uitvoer gelegd?”

- 22 Op verzoek van de verwijzende rechter heeft de kamer waaraan de zaak is toegewezen, onderzocht of deze zaak diende te worden behandeld volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Die kamer heeft besloten, de advocaat-generaal gehoord, om dat verzoek niet in te willigen.
- 23 Bij beslissing van de president van het Hof van 22 oktober 2013 zijn de zaken C-473/13 en C-514/13 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 24 Met hun vragen wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 in die zin moet worden uitgelegd dat een lidstaat in de regel gehouden is illegaal verblijvende derdelanders met het oog op hun verwijdering in een speciale inrichting voor bewaring onder te brengen, ook wanneer deze lidstaat een federale structuur heeft en er in de federale geleding die krachtens het nationale recht bevoegd is om over de inbewaringstelling te beslissen en die ten uitvoer te leggen, geen dergelijke inrichting voor bewaring is.
- 25 Meteen moet worden vastgesteld dat in artikel 16, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2008/115 het beginsel is vervat dat voor bewaring van illegaal verblijvende derdelanders met het oog op hun verwijdering gebruik wordt gemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring. De tweede volzin van deze bepaling voorziet in een afwijking van dat beginsel, die als zodanig strikt moet worden uitgelegd (zie in die zin arrest Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punt 86).
- 26 Zoals de Duitse regering heeft opgemerkt, is deze tweede volzin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 niet in alle taalversies op dezelfde wijze geformuleerd. De Duitse taalversie van dit voorschrift bepaalt immers dat „wanneer een lidstaat niet over speciale inrichtingen voor bewaring beschikt en gebruik dient te worden gemaakt van een gevangenis, de in bewaring gestelde derdelanders gescheiden worden gehouden van de gewone gevangenen”. In andere taalversies verwijst deze bepaling niet naar het feit dat er geen speciale inrichtingen voor bewaring bestaan, maar naar de omstandigheid dat een lidstaat die derdelanders „niet kan” onderbrengen in dergelijke inrichtingen.
- 27 Volgens die regering laten laatstbedoelde taalversies van de tweede volzin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 een ruimere beoordelingsmarge aan de nationale autoriteiten dan die welke voortvloeit uit de Duitse taalversie, zodat het niet kunnen onderbrengen van de betrokken derdelanders in speciale inrichtingen voor bewaring tevens verband zou kunnen houden met de omstandigheid dat er in de krachtens het nationale recht voor de tenuitvoerlegging van de bewaringsmaatregel verantwoordelijke federale geleding van een lidstaat geen speciale inrichting voor bewaring is.
- 28 In dit verband moet worden vastgesteld dat de verplichting van de eerste volzin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 om voor bewaring in de regel gebruik te maken van speciale inrichtingen voor bewaring, voor de lidstaten als zodanig geldt en niet voor de lidstaten naargelang van hun respectieve bestuurlijke of constitutionele structuur.
- 29 De met de toepassing van de nationale wettelijke regeling ter omzetting van artikel 16 van richtlijn 2008/115 belaste nationale autoriteiten moeten bijgevolg in staat zijn om voor de bewaring gebruik te maken van speciale inrichtingen voor bewaring.
- 30 Indien dus de toepassing van de nationale regeling ter omzetting van richtlijn 2008/115 in een lidstaat is opgedragen aan autoriteiten van een federale geleding, dan kan de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten in bepaalde federale geledingen over de mogelijkheid beschikken om dergelijke inbewaringstellingen ten uitvoer te leggen, maar andere die mogelijkheid missen, geen toereikende omzetting van richtlijn 2008/115 door de betrokken lidstaat vormen.

- 31 Deze uitlegging van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 impliceert echter niet dat een lidstaat die zoals de Bondsrepubliek Duitsland een federale structuur heeft, verplicht zou zijn om in elke federale geleding speciale inrichtingen voor bewaring te creëren. Wel moet, met name middels overeenkomsten inzake bestuurlijke samenwerking, worden verzekerd dat de bevoegde autoriteiten van een federale geleding die niet over dergelijke inrichtingen beschikt, de derdelanders die in afwachting zijn van hun verwijdering kunnen onderbrengen in de in andere federale geledingen gelegen speciale inrichtingen voor bewaring.
- 32 Bijgevolg dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 in die zin moet worden uitgelegd dat een lidstaat in de regel gehouden is om illegaal verblijvende derdelanders met het oog op hun verwijdering onder te brengen in een speciale inrichting voor bewaring van deze staat, ook wanneer deze lidstaat een federale structuur heeft en er in de federale geleding die krachtens het nationale recht bevoegd is om over de inbewaringstelling te beslissen en die ten uitvoer te leggen, geen dergelijke inrichting voor bewaring is.

Kosten

- 33 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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:

Artikel 16, lid 1, 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, moet in die zin worden uitgelegd dat een lidstaat in de regel gehouden is om illegaal verblijvende derdelanders met het oog op hun verwijdering onder te brengen in een speciale inrichting voor bewaring van deze staat, ook wanneer deze lidstaat een federale structuur heeft en er in de federale geleding die krachtens het nationale recht bevoegd is om over de inbewaringstelling te beslissen en die ten uitvoer te leggen, geen dergelijke inrichting voor bewaring is.

ondertekeningen