



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 november 2022*

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Bewaring van dieldelenders – Grondrecht op vrijheid – Artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 15 – Richtlijn 2013/33/EU – Artikel 9 – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Artikel 28 – Toetsing van de rechtmatigheid van een inbewaringstelling en van de voortdoring van een maatregel van bewaring – Ambtshalve onderzoek – Grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten”

In de gevoegde zaken C-704/20 en C-39/21,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) en de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nederland), bij beslissingen van respectievelijk 23 december 2020 en 26 januari 2021, ingekomen bij het Hof op 23 december 2020 en 26 januari 2021, in de procedures

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

tegen

C,

B (C-704/20),

en

X

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21),

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (rapporteur), E. Regan en L. S. Rossi, kamerpresidenten, M. Ilešič, J.-C. Bonichot,

* Procestaal: Nederlands.

I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, M. Gavalec, Z. Csehi en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 maart 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- C en B, vertegenwoordigd door P. H. Hillen, advocaat,
- X, vertegenwoordigd door C. F. Wassenaar, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door K. Bulterman en P. Huurnink als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma, C. Cattabriga en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 juni 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 15 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98), van de artikelen 9 en 21 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 2013, L 180, blz. 96, met rectificatie in PB 2021, L 336, blz. 47) en van de artikelen 6 en 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 2013, L 180, blz. 31), gelezen in samenhang met de artikelen 6, 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van geschillen tussen B, C en X, onderdanen van derde landen, en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „staatssecretaris”) over de rechtmatigheid van bewaringsmaatregelen die ten aanzien van deze drie personen zijn genomen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2008/115

- 3 Artikel 1 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„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 [Unierecht] en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen.”

- 4 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

9. ‚kwetsbare personen’: minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan.”

- 5 Artikel 4 van die richtlijn, met als opschrift „Gunstiger bepalingen”, bepaalt in lid 3:

„Deze richtlijn laat 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 van richtlijn 2008/115 heeft als opschrift „Bewaring” en luidt als volgt:

„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.

2. De inbewaringstelling wordt door een administratieve of rechterlijke autoriteit gelast.

De inbewaringstelling wordt schriftelijk gelast met opgave van de feitelijke en juridische gronden.

Indien de inbewaringstelling door een administratieve autoriteit is gelast:

- a) voorzien de lidstaten erin dat een spoedige rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na de aanvang ervan plaatsvindt;
- b) of bieden de lidstaten de betrokken onderdaan van een derde land het recht voorziening te vragen bij het gerecht zodat de rechtmatigheid van de bewaring aan een spoedige rechterlijke toetsing wordt onderworpen, die zo spoedig mogelijk na het instellen van deze procedure tot een beslissing leidt. De lidstaten stellen de betrokken onderdaan van een derde land onmiddellijk van die mogelijkheid in kennis.

De betrokken onderdaan van een derde land wordt, als zijn bewaring niet rechtmatig is, onmiddellijk vrijgelaten.

3. In ieder geval wordt de inbewaringstelling met redelijke tussenpozen op verzoek van de onderdaan van een derde land of ambtshalve getoetst. In het geval van een lange periode van bewaring wordt de toetsing aan controle door een rechterlijke autoriteit onderworpen.

4. Indien blijkt dat er omwille van juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is, of dat de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich niet meer voordoen, is de bewaring niet langer gerechtvaardigd en wordt de betrokkene onmiddellijk vrijgelaten.

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.”

Richtlijn 2013/33

7 Artikel 1 van richtlijn 2013/33, met als opschrift „Doel”, bepaalt:

„Deze richtlijn heeft ten doel normen vast te stellen voor de opvang in de lidstaten van personen die om internationale bescherming verzoeken [...].”

8 Artikel 2 van deze richtlijn heeft als opschrift „Definities” en bepaalt onder h):

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

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

9 Artikel 8 van die richtlijn, met als opschrift „Bewaring”, is als volgt verwoord:

„1. De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming [(PB 2013, L 180, blz. 60)].

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, zoals het feit dat de betrokkene reeds de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad, kan aantonen dat 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 [vereist];

f) in overeenstemming met artikel [28] van [verordening nr. 604/2013].

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.”

10 Artikel 9 van deze richtlijn, met als opschrift „Waarborgen voor verzoekers in bewaring”, bepaalt:

„1. Een verzoeker wordt slechts in bewaring gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zolang 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.

6. Bij de in lid 3 bedoelde rechterlijke toetsing van het bevel tot bewaring zorgen de lidstaten ervoor dat verzoekers toegang hebben tot gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging. Dit omvat ten minste de voorbereiding van de vereiste proceduredocumenten en het verschijnen voor de rechterlijke instantie namens de verzoeker.

[...]"

11 Artikel 21 van richtlijn 2013/33, met als opschrift „Algemeen beginsel”, bepaalt:

„De lidstaten houden in hun nationale recht tot uitvoering van deze richtlijn rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen [...].”

Verordening nr. 604/2013

12 Artikel 1 van verordening nr. 604/2013, met als opschrift „Voorwerp”, luidt als volgt:

„In deze verordening worden de criteria en instrumenten vastgesteld 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 is ingediend [...].”

13 Artikel 6 van deze verordening, met als opschrift „Waarborgen voor minderjarigen”, bepaalt in lid 1:

„Bij alle procedures waarin deze verordening voorziet, stellen de lidstaten het belang van het kind voorop.”

14 Artikel 28 van die verordening heeft als opschrift „Bewaring” en luidt als volgt:

„1. De lidstaten houden niemand in bewaring om de enkele reden dat hij aan de bij deze verordening ingestelde procedure onderworpen is.

2. Wanneer er een significant risico op onderduiken van een persoon bestaat, mogen de lidstaten de betrokken persoon in bewaring houden om overdrachtsprocedures overeenkomstig deze verordening veilig te stellen, op basis van een individuele beoordeling [en] enkel voor zover bewaring evenredig is, en wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

3. De bewaring duurt zo kort mogelijk en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de vereiste administratieve procedures zorgvuldig af te ronden totdat de overdracht uit hoofde van deze verordening is uitgevoerd.

Wanneer een persoon op grond van dit artikel in bewaring wordt gehouden, duurt de termijn voor het indienen van een overname- of terugnameverzoek niet langer dan één maand vanaf het tijdstip van indiening van het verzoek. De lidstaat die de procedure uit hoofde van deze verordening uitvoert, vraagt in dergelijke gevallen om een spoedig antwoord. Dit antwoord wordt gegeven binnen twee weken na ontvangst van het overname- of terugnameverzoek. Het zonder antwoord laten verstrijken van de termijn van twee weken staat gelijk met aanvaarding van het verzoek en houdt de verplichting in om de persoon over te nemen of terug te nemen en te voorzien in een passende aankomstregeling.

Wanneer een persoon op grond van dit artikel in bewaring wordt gehouden, wordt de overdracht van de betrokkene van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zo spoedig uitgevoerd als praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen zes weken vanaf de impliciete of expliciete aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek door een andere lidstaat [...].

Wanneer de verzoekende lidstaat zich niet houdt aan de termijnen voor het indienen van een overname- of terugnameverzoek, of wanneer de overdracht niet binnen de in de derde alinea genoemde termijn van zes weken geschiedt, wordt de betrokkene niet langer in bewaring gehouden. [...]

4. Op de voorwaarden voor de bewaring van personen en op de waarborgen die gelden voor in bewaring gehouden personen zijn, met het oog op het veilig stellen van de procedures voor overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat, de artikelen 9, 10 en 11 van [richtlijn 2013/33] van toepassing.”

Nederlands recht

Vreemdelingenwet

15 Artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a), van de wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495), zoals met ingang van 31 december 2011 gewijzigd ter omzetting van richtlijn 2008/115 in Nederlands recht (hierna: „Vw”), bepaalt dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, door de staatssecretaris in bewaring kan worden gesteld met het oog op verwijdering van het Nederlandse grondgebied.

16 Volgens artikel 59a Vw kunnen vreemdelingen op wie verordening nr. 604/2013 van toepassing is, met het oog op de overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun op het Nederlandse grondgebied ingediende verzoek om internationale bescherming, in bewaring worden gesteld met inachtneming van artikel 28 van die verordening.

17 Artikel 59b Vw bepaalt dat bepaalde vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, in bewaring kunnen worden gesteld indien dit noodzakelijk is om de identiteit of nationaliteit van de aanvrager vast te stellen of om andere gegevens te verkrijgen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de aanvraag, met name indien er sprake is van een risico op onttrekking.

18 Artikel 91, tweede lid, Vw bepaalt:

„Indien de [Raad van State, uitspraak doende in hoger beroep] oordeelt dat een aangevoerde grief niet tot vernietiging kan leiden, kan [hij] zich bij de vermelding van de gronden van [zijn] uitspraak beperken tot dit oordeel.”

19 Artikel 94 Vw luidt als volgt:

„1. Uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in de artikelen [...] 59, 59a en 59b, stelt [de staatssecretaris] de [bevoegde] rechtbank hiervan in kennis, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel. Het beroep strekt tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding.

[...]

4. De rechtbank bepaalt onmiddellijk het tijdstip van het onderzoek ter zitting. De zitting vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving plaats.

[...]

[...]

6. Indien de rechtbank bij het beroep van oordeel is dat de toepassing of tenuitvoerlegging van de [betrokken] maatregel in strijd is met deze wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen niet gerechtvaardigd is, verklaart zij het beroep gegrond. In dat geval beveelt de rechtbank de opheffing van de maatregel of een wijziging van de wijze van tenuitvoerlegging daarvan.

[...]”

Algemene wet bestuursrecht

20 Artikel 8:69 van de wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (Stb. 1992, 315), in de versie die van toepassing is op de hoofdingen (hierna: „Awb”), bepaalt:

„1. De bestuursrechter doet uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.

2. De bestuursrechter vult ambtshalve de rechtsgronden aan.

3. De bestuursrechter kan ambtshalve de feiten aanvullen.”

21 Artikel 8:77 Awb luidt als volgt:

„1. De schriftelijke uitspraak vermeldt:

[...]

b. de gronden van de beslissing,

[...]”

Hoofdingen en prejudiciële vragen

Procedures betreffende B en C (C-704/20)

22 B, van Algerijnse nationaliteit, heeft zijn voornemen te kennen gegeven om in Nederland een verzoek om internationale bescherming in te dienen. Bij besluit van 3 juni 2019 heeft de staatssecretaris hem op grond van artikel 59b Vw in bewaring gesteld om zijn identiteit vast te stellen en gegevens te verkrijgen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn verzoek.

23 B heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nederland).

24 Bij beslissing van 18 juni 2019 heeft deze rechtbank, zonder uitspraak te doen over de rechtsgronden ter ondersteuning van het beroep, het beroep toegewezen op de door B niet aangevoerde grond dat de staatssecretaris niet met de vereiste voortvarendheid had gehandeld. De rechtbank heeft derhalve de opheffing van de bewaringsmaatregel bevolen en een schadevergoeding aan B toegekend.

25 C is een onderdaan van Sierra Leone. Bij besluit van 5 juni 2019 heeft de staatssecretaris hem op grond van artikel 59a Vw in bewaring gesteld met het oog op zijn overdracht aan Italië op grond van verordening nr. 604/2013.

26 C heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch.

- 27 Bij beslissing van 19 juni 2019 heeft deze rechtbank de door C aangevoerde rechtsmiddelen ongegrond verklaard, maar het beroep toegewezen op grond dat de staatssecretaris de overdracht van de betrokkene aan Italië niet met de nodige voortvarendheid had georganiseerd. De rechtbank heeft derhalve de opheffing van de bewaringsmaatregel bevolen en een schadevergoeding aan C toegekend.
- 28 De staatssecretaris heeft tegen de in de punten 24 en 27 van het onderhavige arrest vermelde beslissingen hoger beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland). Laatstgenoemde instantie wenst dat het Hof uitspraak doet over de door B en C alsmede door bepaalde Nederlandse rechterlijke instanties voorgestane stelling dat het Unierecht de rechter verplicht om ambtshalve alle voorwaarden te onderzoeken waaraan een bewaringsmaatregel moet voldoen om rechtmatig te zijn.
- 29 Wat specifiek het Unierecht betreft, merkt de verwijzende rechter om te beginnen op dat B en C legaal in Nederland verbleven toen zij in bewaring werden gesteld. Deze rechter is dus van oordeel dat de relevante regels inzake bewaring in de onderhavige zaken die van richtlijn 2013/33 en van verordening nr. 604/2013 zijn, maar wenst dat bij de behandeling van de gestelde vraag bovendien rekening wordt gehouden met richtlijn 2008/115.
- 30 De verwijzende rechter wijst er vervolgens op dat elke bewaring waarin deze Unierechtelijke instrumenten voorzien, in Nederland wordt beheerst door het bestuursprocesrecht en dat dit recht de Nederlandse rechter in beginsel niet toestaat ambtshalve te onderzoeken of de bewaringsmaatregel in kwestie voldoet aan rechtmatigheidsvoorwaarden waarvan de betrokkene niet heeft gesteld dat zij zijn geschonden. De enige uitzondering op dit beginsel is, aldus deze rechter, de toetsing van de naleving van voorschriften van openbare orde, zoals die betreffende de bevoegdheid en de toegang tot de rechter.
- 31 De verwijzende rechter merkt op dat er meerdere voorwaarden zijn voor de rechtmatigheid van een maatregel van bewaring die jegens een onderdaan van een derde land wordt genomen. Deze voorwaarden hebben onder meer betrekking op de aanhouding van de betrokkene, de verificatie van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrecht, zijn recht op consulaire bijstand, rechtsbijstand en taalkundige bijstand, zijn recht van verdediging, het bestaan van een risico op onderduiken of onttrekking aan controles, het vooruitzicht van verwijdering of overdracht van de betrokkene, de voortvarendheid van de staatssecretaris, de ondertekening en het moment van uitreiking van die maatregel van bewaring, en de vraag of die maatregel in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.
- 32 Volgens deze rechter vloeit uit het Unierecht niet de verplichting voort om al deze rechtmatigheidsvoorwaarden ambtshalve te toetsen. Uit het arrest van 7 juni 2007, Van der Weerd e.a. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318), blijkt zijns inziens dat het Unierecht de rechter niet verplicht om in een procedure betreffende de rechtmatigheid van een bestuurshandeling ambtshalve na te gaan of de bepalingen van dat recht zijn nageleefd, tenzij deze bepalingen binnen de rechtsorde van de Unie een vergelijkbare plaats innemen als nationale bepalingen van openbare orde of partijen geen mogelijkheid hebben om een aan schending van dat recht ontleende grond aan te voeren in de desbetreffende procedure. Volgens de verwijzende rechter zijn de voorwaarden voor bewaring echter niet van gelijke orde als nationale bepalingen van openbare orde en heeft de vreemdeling in Nederland de mogelijkheid zich te beroepen op schending van de voorwaarden voor rechtmatigheid van de jegens hem genomen bewaringsmaatregel.

- 33 Op grond van het beginsel van procedurele autonomie mogen de lidstaten de nationale rechter verbieden om ambtshalve feiten of rechtsgronden aan de orde te stellen bij de rechterlijke toetsing van bewaringsmaatregelen die ten aanzien van derdelanders zijn genomen, aldus de verwijzende rechter.
- 34 Dit verbod is zijns inziens niet in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel, aangezien deze derdelanders spoedig en kosteloos toegang hebben tot de rechter en alle rechtsgronden kunnen aanvoeren die zij wensen.
- 35 Het verbod is volgens de verwijzende rechter ook niet in strijd met het gelijkwaardigheidsbeginsel. In dit verband wijst hij erop dat zijn uitlegging van de reikwijdte van artikel 8:69, tweede en derde lid, Awb alle bestuursrechtelijke procedures betreft en niet in het bijzonder die inzake bewaringsmaatregelen. Volgens deze uitlegging impliceert het tweede lid van dat artikel dat de rechter de door de rechtzoekende aangevoerde beroepsgronden in juridische termen moet vertalen, en het derde lid ervan dat de rechter zich niet hoeft te beperken tot de feiten zoals die door de partijen worden gepresenteerd. Van partijen wordt evenwel verwacht dat zij een begin van bewijs leveren, waarbij de rechter vervolgens kan trachten dit bewijs aan te vullen door bijvoorbeeld getuigen op te roepen.
- 36 De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat de Nederlandse wetgever in het bijzonder met artikel 94 Vw uitvoering heeft gegeven aan de specifieke waarborgen in bewaringszaken die zijn opgenomen in richtlijn 2008/115, richtlijn 2013/33 en verordening nr. 604/2013. Deze bepaling waarborgt immers dat elke bewaringsmaatregel wordt onderworpen aan rechterlijke toetsing.
- 37 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Verplicht het Unierecht, meer in het bijzonder artikel 15, tweede lid, van [richtlijn 2008/115] en artikel 9 van [richtlijn 2013/33], gelezen in samenhang met artikel 6 van het [Handvest], tot een ambtshalve toetsing in die zin dat de rechter verplicht is uit eigen beweging (ex officio) te beoordelen of aan alle voorwaarden voor bewaring is voldaan, met inbegrip van de voorwaarden waarvan de vreemdeling niet heeft betwist dat eraan is voldaan, terwijl hij daartoe wel de mogelijkheid had?”

Procedure betreffende X (C-39/21)

- 38 X is een in 1973 geboren Marokkaans onderdaan. Bij besluit van 1 november 2020 heeft de staatssecretaris hem in bewaring gesteld op grond van artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a), Vw, een van de bepalingen waarmee richtlijn 2008/115 in Nederlands recht is omgezet. Deze inbewaringstelling werd gerechtvaardigd door het belang van de openbare orde, aangezien er een risico bestond dat X zich aan het toezicht zou onttrekken en zijn uitzetting zou verijdelen.
- 39 Bij beslissing van 14 december 2020 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, het door X tegen die maatregel van bewaring ingestelde beroep verworpen.
- 40 Op 8 januari 2021 heeft X bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, beroep ingesteld tegen de voortdurende van die maatregel van bewaring. Ter onderbouwing van zijn beroep heeft hij aangevoerd dat zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn ontbreekt.

- 41 De verwijzende rechter geeft aan dat hij de rechtmatigheid van deze voortduring slechts moet beoordelen voor de periode vanaf 8 december 2020. De rechtmatigheid van de bewaring van X in de periode daarvoor is immers beoordeeld in zijn uitspraak van 14 december 2020.
- 42 Deze rechter wenst duidelijkheid te verkrijgen over de uit het Unierecht voortvloeiende vereisten met betrekking tot de omvang van de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van bewaringsmaatregelen.
- 43 In dit verband zet de verwijzende rechter uiteen dat beroepen die door derdelanders zijn ingesteld tegen bewaringsmaatregelen van de staatssecretaris onder het Nederlandse bestuursrecht vallen en dat artikel 8:69, eerste lid, Awb de rechters waarbij dergelijke beroepen aanhangig zijn, verplicht om uitspraak te doen op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.
- 44 Het is – aldus de verwijzende rechter – juist dat die regel wordt genuanceerd in het tweede en het derde lid van dat artikel, volgens welke de rechter de rechtsgronden ambtshalve aanvult en de feiten ambtshalve kan aanvullen. De Raad van State heeft echter een bijzonder strikte uitlegging gegeven aan deze leden, namelijk dat de enige bevoegdheid waarover de rechters ambtshalve beschikken, bestaat in het toezicht op de naleving van de bevoegdheidsregels, de voorschriften die zien op toegang tot de rechter en de bepalingen die een behoorlijke procesgang regelen. Bij de inhoudelijke beoordeling van de rechtmatigheid van een maatregel van bewaring is het de rechter dus verboden om ambtshalve juridische of feitelijke kwesties aan de orde te stellen. Dit verbod geldt evenzeer wanneer het gaat om een kwetsbare persoon, zoals een minderjarige.
- 45 De verwijzende rechter wijst erop dat in gevallen waarin een rechter bij wie beroep tegen een maatregel van bewaring is ingesteld, ambtshalve toch juridische of feitelijke kwesties aan de orde stelt, de staatssecretaris steevast tegen die uitspraak in hoger beroep gaat bij de Raad van State en steeds in het gelijk wordt gesteld.
- 46 Hij geeft aan dat hij in het onderhavige geval voor de periode vanaf 8 december 2020 over een verslag van een vertrekgesprek van een halve pagina en over een voortgangsrapport van 8 januari 2021 beschikt, in de vorm van een formulier waarin de feitelijke handelingen worden vermeld die de Nederlandse autoriteiten hebben verricht om uitzetting van de betrokkene te bewerkstelligen.
- 47 De verwijzende rechter meent dat uit een dossier dat zo summier is niet alle relevante feiten kunnen worden afgeleid die noodzakelijk zijn om te kunnen beoordelen of voortduring van de maatregel van bewaring rechtmatig is. Hij verklaart dat hij in het hoofdgeding met name wenst te vernemen of de Nederlandse autoriteiten naar behoren de mogelijkheid hebben onderzocht om een lichter middel op te leggen. Hij wenst ook te vernemen welke diensten er in de inrichting voor bewaring bestaan om X te helpen met de in zijn beroep vermelde verslaving.
- 48 Aangezien de verwijzende rechter niet bevoegd is om ambtshalve dergelijke kwesties te onderzoeken, acht hij zich verstoeken van de mogelijkheid om de rechtmatigheid van de voortduring van de betrokken maatregel van bewaring te beoordelen in het licht van alle relevante factoren. Een dergelijke situatie zou kunnen worden beschouwd als onverenigbaar met het in artikel 47 van het Handvest neergelegde grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte, temeer daar tegen beslissingen betreffende de voortduring van een maatregel van bewaring geen

hoger beroep kan worden ingesteld. Wil de rechterlijke bescherming in dit soort zaken effectief zijn, dan moet de rechter de eerbiediging van het in artikel 6 van het Handvest neergelegde grondrecht op vrijheid ten volle kunnen verzekeren, aldus de verwijzende rechter.

- 49 Hij benadrukt voorts dat ten aanzien van de motiveringsplicht van artikel 8:77, eerste lid, onder b), Awb in artikel 91, tweede lid, Vw een uitzondering is opgenomen, in die zin dat de Raad van State, uitspraak doende in hoger beroep over beslissingen inzake inbewaringstelling, zijn beslissing kan geven met een verkorte motivering, die in hoofdzaak beperkt blijft tot de vermelding dat de betrokkene geen geldige grieven heeft aangevoerd.
- 50 Volgens de verwijzende rechter ontnemt een dergelijke uitzondering de betrokkenen hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Artikel 47 van het Handvest moet volgens hem aldus worden uitgelegd dat de toegang tot de rechter in vreemdelingenzaken ook het recht omvat op een inhoudelijk gemotiveerde uitspraak van de rechter die in tweede en laatste aanleg oordeelt.
- 51 Daarop heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Is het de lidstaten toegestaan, gelet op artikel 47 [Handvest], gelezen in samenhang met artikel 6 Handvest en artikel 53 Handvest en tegen de achtergrond van artikel 15, tweede lid aanhef en onder b, [van richtlijn 2008/115], artikel 9, derde lid, [van richtlijn 2013/33] en artikel 28, vierde lid, [van verordening nr. 604/2013], om de gerechtelijke procedure waarin kan worden opgekomen tegen door de autoriteiten opgelegde vreemdelingendetentie zo in te richten dat het de rechter is verboden om alle aspecten van de rechtmatigheid van de detentie ambtshalve te onderzoeken, te beoordelen en bij de ambtshalve vaststelling dat de detentie onrechtmatig is deze onrechtmatige detentie onmiddellijk te beëindigen en de onmiddellijke invrijheidsstelling van de vreemdeling te bevelen? Indien het [Hof] een dergelijke nationale regeling onverenigbaar acht met het recht van de Unie, betekent dit dan tevens dat indien de vreemdeling de rechter verzoekt om in vrijheid te worden gesteld deze rechter steeds verplicht is om alle relevante feiten en elementen van de rechtmatigheid van de detentie ambtshalve actief en grondig te onderzoeken en te beoordelen?
- 2) Luidt, gelet op artikel 24, tweede lid, Handvest, gelezen in samenhang met artikel 3, punt 9, [van richtlijn 2008/115], artikel 21 [van richtlijn 2013/33] en artikel 6 [van verordening nr. 604/2013], de beantwoording van vraag 1 anders als de door de autoriteiten gedetineerde vreemdeling minderjarig is?
- 3) Vloeit uit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals gegarandeerd in artikel 47 Handvest, gelezen in samenhang met artikel 6 Handvest en artikel 53 Handvest en tegen de achtergrond van artikel 15, tweede lid aanhef en onder b, [van richtlijn 2008/115], artikel 9, derde lid, [van richtlijn nr. 2013/33] en artikel 28, vierde lid, [van verordening nr. 604/2013], voort dat de rechter in elke instantie, indien de vreemdeling deze rechter verzoekt de vreemdelingenbewaring op te heffen en hem in vrijheid te stellen, elke beslissing op dit verzoek moet voorzien van een draagkrachtige inhoudelijke motivering indien de voorziening in rechte overigens is ingericht op de wijze zoals dit in deze lidstaat is gedaan? Indien het Hof een nationale rechtspraktijk waarin de rechter in tweede en dus hoogste aanleg kan volstaan met het geven van een beslissing zonder enige inhoudelijke motivering hiervoor onverenigbaar acht met het recht van de Unie gelet op de wijze waarop in deze lidstaat deze voorziening in rechte overigens is ingericht, betekent dit dan dat een dergelijke bevoegdheid voor de rechter die in tweede en dus hoogste instantie beslist in asielzaken en

reguliere vreemdelingzaken ook onverenigbaar moet worden geacht met het recht van de Unie gelet op de kwetsbare positie van de vreemdeling, het aanzienlijke belang in vreemdelingrechtelijke procedures en de vaststelling dat deze procedures in afwijking van alle overige administratieve procedures als het gaat om rechtsbescherming dezelfde geringe procedurele waarborgen voor de vreemdeling als de bewaringsprocedure kennen? Luidt, gelet op artikel 24, tweede lid, Handvest, de beantwoording van deze vragen anders indien de vreemdeling die in rechte opkomt tegen een vreemdelingrechtelijk besluit van de autoriteiten minderjarig is?”

Procedure bij het Hof

- 52 Krachtens artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof kan een prejudiciële verwijzing waarin een of meer vragen aan de orde zijn die betrekking hebben op de gebieden die tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht behoren, op verzoek van de verwijzende rechter, of bij wijze van uitzondering ambtshalve, worden behandeld volgens de prejudiciële spoedprocedure.
- 53 In zaak C-39/21 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, verzocht om deze procedure toe te passen, aangezien X ten tijde van de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing door die rechter in bewaring zat en dus van zijn vrijheid was beroofd.
- 54 Op 25 februari 2021 heeft de Vijfde kamer van het Hof, op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, besloten dit verzoek om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure in zaak C-39/21 in te willigen.
- 55 Vanwege de gedeeltelijke verknochtheid van de zaken C-704/20 en C-39/21 heeft deze kamer ambtshalve besloten deze procedure ook toe te passen in zaak C-704/20.
- 56 Bovendien heeft zij besloten deze zaken naar het Hof te verwijzen met het oog op de toewijzing ervan aan de Grote kamer.
- 57 De zaken zijn daarnaast ook gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsook voor het arrest.
- 58 Op 31 maart 2021 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, het Hof meegedeeld dat zij bij tussenuitspraak van 26 maart 2021 de bewaring van X had opgeheven.
- 59 Gelet op deze informatie heeft het Hof vastgesteld dat niet langer was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de prejudiciële spoedprocedure en heeft het besloten de zaken C-704/20 en C-39/21 volgens de gewone procedure te behandelen.
- 60 De rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, heeft het Hof vervolgens ervan in kennis gesteld dat zij X bij uitspraak van 26 april 2021 een schadevergoeding had toegekend op grond dat zijn bewaring onrechtmatig was en hem schade had berokkend. Deze rechtbank heeft evenwel, in afwachting van de antwoorden van het Hof op haar prejudiciële vragen, de beslissing over de vraag of X aanspraak kan maken op een hogere schadevergoeding aangehouden.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 61 Er rust een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 19 mei 2022, Spetsializirana prokuratura (Proces van een gevluchte beklaagde), C-569/20, EU:C:2022:401, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 62 In zaak C-39/21 is de inbewaringstelling van een minderjarige, waar de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, in haar tweede prejudiciële vraag naar verwijst, hypothetisch. Uit de verwijzingsbeslissing in die zaak blijkt namelijk ondubbelzinnig dat X, die in 1973 is geboren en dus meerderjarig is, de enige persoon is op wie het geding dat aan het verzoek om een prejudiciële beslissing ten grondslag ligt, betrekking heeft.
- 63 Een antwoord op de tweede prejudiciële vraag in zaak C-39/21 zou voor de verwijzende rechter dus geen enkel nut hebben voor de beslechting van het hoofdgeding in deze zaak, maar erop neerkomen dat het Hof een advies geeft. Hieruit volgt dat deze tweede prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is.
- 64 Wat voorts de derde prejudiciële vraag in zaak C-39/21 betreft, zij opgemerkt dat in essentie wordt gevraagd of de nationale rechter die in voorkomend geval in hoger beroep uitspraak doet in een zaak die ziet op de toetsing van de rechtmatigheid van een maatregel van inbewaringstelling zijn uitspraak van een verkorte motivering mag voorzien.
- 65 Zoals blijkt uit de in de punten 40 en 48 van dit arrest samengevatte informatie uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-39/21, zal de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, in eerste en laatste aanleg uitspraak doen over de voortdurende van de jegens X genomen maatregel van bewaring.
- 66 Deze rechtbank heeft in haar in de punten 49 en 50 van dit arrest samengevatte opmerkingen weliswaar aangegeven dat naar Nederlands recht tegen een besluit tot inbewaringstelling hoger beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State, maar de vraag welke omvang de motiveringsplicht van de Raad van State in een dergelijke situatie heeft, is louter hypothetisch waar het gaat om de bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, aanhangige procedure, die in eerste en laatste aanleg betrekking heeft op de voortdurende van de betrokken maatregel van bewaring.
- 67 Bijgevolg kan een antwoord van het Hof op de derde prejudiciële vraag in zaak C-39/21 niet worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar de behoefte aan daadwerkelijke beslechting van het bij de verwijzende rechter aanhangige geding in die zaak (zie in die zin arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 68 Ondanks de gedeeltelijke verknochtheid van de zaken C-704/20 en C-39/21 en de beslissing om deze twee zaken te voegen, zij er voorts op gewezen dat de derde vraag in zaak C-39/21 niet kan worden onderzocht bij de behandeling van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-704/20.
- 69 In dit verband zij eraan herinnerd dat het in het kader van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die verantwoordelijk is voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak als de relevantie te beoordelen van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (arrest van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het zou zich niet verdragen met deze vaste rechtspraak indien het Hof ermee zou instemmen een prejudiciële vraag te beantwoorden waarbij de rechter die de vraag heeft gesteld niet om uitlegging van het Unierecht verzoekt om een bij hem aanhangig geding te beslechten, maar een door een andere rechter ingediend verzoek om een prejudiciële beslissing wil aanvullen.
- 70 Hieruit volgt dat ook de derde prejudiciële vraag in zaak C-39/21 niet-ontvankelijk is.

Ten gronde

- 71 Met de in zaak C-704/20 gestelde vraag en de eerste vraag in zaak C-39/21, die samen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in essentie te vernemen of artikel 15, leden 2 en 3, van richtlijn 2008/115, artikel 9, leden 3 en 5, van richtlijn 2013/33 en artikel 28, lid 4, van verordening nr. 604/2013, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat een rechterlijke autoriteit bij de toetsing of de uit het Unierecht voortvloeiende voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring van een derdelander zijn nageleefd, ambtshalve de eventuele niet-naleving van een door de betrokkene niet aan de orde gestelde rechtmatigheidsvoorwaarde moet vaststellen.
- 72 In dat verband moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd dat elke bewaring van een derdelander een ernstige inmenging vormt op het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid, of dit nu is krachtens richtlijn 2008/115 in het kader van een terugkeerprocedure ten gevolge van illegaal verblijf, krachtens richtlijn 2013/33 in het kader van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming of krachtens verordening nr. 604/2013 in het kader van de overdracht van een persoon die om internationale bescherming verzoekt aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek [zie in die zin arresten van 15 maart 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punt 40, en 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 105].
- 73 Zoals in artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 is bepaald, bestaat een bewaringsmaatregel immers in het vasthouden van een persoon op een bepaalde plaats. Uit de bewoordingen, de ontstaansgeschiedenis en de context van deze bepaling – waarvan de reikwijdte overigens ook geldt voor het begrip „bewaring” in richtlijn 2008/115 en in verordening nr. 604/2013 – volgt dat bij bewaring de betrokken persoon verplicht is permanent op een beperkt en afgesloten terrein te blijven, waardoor deze persoon afgezonderd van de rest van de bevolking wordt vastgehouden en hem zijn bewegingsvrijheid wordt ontnomen (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punten 217-225).

- 74 Het doel van bewaringsmaatregelen in de zin van richtlijn 2008/115, richtlijn 2013/33 en verordening nr. 604/2013 is niet de vervolging of bestraffing van strafbare feiten, maar de verwezenlijking van de doelstellingen die met deze instrumenten worden nagestreefd op het gebied van respectievelijk de terugkeer, de behandeling van verzoeken om internationale bescherming en de overdracht van derdelanders.
- 75 Gelet op de ernst van deze inmenging in het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid en rekening houdend met het belang van dat recht is de bevoegdheid van de bevoegde nationale autoriteiten om een derdelander in bewaring te stellen strikt afgebakend (zie in die zin arrest van 30 juni 2022, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba e.a.*, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punten 83 en 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een maatregel van bewaring kan dus alleen worden bevolen of verlengd met inachtneming van algemene en abstracte regels waarin de voorwaarden en de wijze van toepassing ervan zijn vastgelegd (zie in die zin arrest van 10 maart 2022, *Landkreis Gifhorn*, C-519/20, EU:C:2022:178, punt 62).
- 76 De algemene en abstracte regels die middels gemeenschappelijke Unienormen de voorwaarden voor bewaring vastleggen, zijn neergelegd in artikel 15, lid 1, lid 2, tweede alinea, en leden 4, 5 en 6, van richtlijn 2008/115, in artikel 8, leden 2 en 3, artikel 9, leden 1, 2 en 4, van richtlijn 2013/33 en in artikel 28, leden 2, 3 en 4, van verordening nr. 604/2013. Deze regels doen niet af aan de regels in andere bepalingen van deze instrumenten, die de voorwaarden voor bewaring specificeren in bepaalde situaties die niet relevant zijn voor de hoofdgedingen, zoals die welke betrekking hebben op de bewaring van minderjarigen.
- 77 Die regels in richtlijn 2008/115, richtlijn 2013/33 en verordening nr. 604/2013 vormen samen met de bepalingen van nationaal recht ter uitvoering daarvan de uit het Unierecht voortvloeiende normen waarin de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring, ook uit het oogpunt van artikel 6 van het Handvest, zijn vastgelegd.
- 78 In het bijzonder kan de betrokken derdelander, zoals naar voren komt uit artikel 15, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/115, artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/33 en artikel 28, lid 2, van verordening nr. 604/2013, niet in bewaring worden gehouden wanneer een minder dwingende maatregel doeltreffend kan worden toegepast.
- 79 Wanneer blijkt dat niet of niet langer is voldaan aan de in punt 77 van dit arrest genoemde voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring, moet de betrokkene, zoals de Uniewetgever overigens in artikel 15, lid 2, vierde alinea, en lid 4, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2013/33 expliciet aangeeft, onmiddellijk worden vrijgelaten.
- 80 Dit geldt met name wanneer wordt vastgesteld dat – afhankelijk van het geval – de terugkeerprocedure, de behandeling van het verzoek om internationale bescherming of de overdracht niet langer voortvarend wordt uitgevoerd.
- 81 Wat in de tweede plaats het recht van door een lidstaat in bewaring gestelde derdelanders op effectieve rechterlijke bescherming betreft, is het vaste rechtspraak dat de lidstaten krachtens artikel 47 van het Handvest moeten zorgen voor effectieve rechterlijke bescherming van de aan het Unierecht ontleende individuele rechten (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 142).

- 82 Voor de inbewaringstelling zijn gemeenschappelijke Unienormen inzake rechterlijke bescherming neergelegd in artikel 15, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 3, van richtlijn 2013/33. Deze laatste bepaling is krachtens artikel 28, lid 4, van verordening nr. 604/2013 ook van toepassing op overdrachtsprocedures die onder deze verordening vallen.
- 83 Volgens deze bepalingen, die op het betrokken gebied een concrete invulling geven aan het in artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op effectieve rechterlijke bescherming (arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 289), moet elke lidstaat, wanneer een administratieve autoriteit de inbewaringstelling heeft gelast, ambtshalve of op verzoek van de betrokkene voorzien in een „spoedige” rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring.
- 84 Voor de voortduring van een maatregel van bewaring is er in artikel 15, lid 3, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 5, van richtlijn 2013/33, dat op grond van artikel 28, lid 4, van verordening nr. 604/2013 ook van toepassing is op overdrachtsprocedures die onder die verordening vallen, voorzien in periodieke toetsing. Op grond van deze bepalingen moet die toetsing „met redelijke tussenpozen” plaatsvinden en betrekking hebben op de vraag of nog steeds is voldaan aan de voorwaarden voor rechtmatigheid van de bewaring. Bij bewaring in de zin van richtlijn 2013/33 of verordening nr. 604/2013 moet de periodieke toetsing steeds worden uitgevoerd door een rechterlijke autoriteit, terwijl volgens richtlijn 2008/115 de toetsing aan controle door een rechterlijke autoriteit wordt onderworpen in het geval van een lange periode van bewaring.
- 85 Aangezien de Uniewetgever, zonder uitzondering, vereist dat het toezicht op de naleving van de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring „met redelijke tussenpozen” plaatsvindt, moet de bevoegde autoriteit dat toezicht ambtshalve uitoefenen, ook als de betrokkene daar niet om verzoekt.
- 86 Zoals uit al deze bepalingen blijkt, heeft de Uniewetgever niet alleen gemeenschappelijke materiële normen vastgesteld, maar ook voorzien in gemeenschappelijke procedurele normen, die tot doel hebben ervoor te zorgen dat er in elke lidstaat een regeling bestaat die de bevoegde rechterlijke autoriteit in staat stelt om, indien nodig na ambtshalve toetsing, de betrokkene in vrijheid te stellen zodra blijkt dat zijn bewaring niet of niet langer rechtmatig is.
- 87 Wil een dergelijke beschermingsregeling daadwerkelijk de naleving verzekeren van de strikte voorwaarden waaraan de rechtmatigheid van een maatregel van bewaring als bedoeld in richtlijn 2008/115, richtlijn 2013/33 of verordening nr. 604/2013 moet voldoen, dan moet de bevoegde rechterlijke autoriteit kunnen beslissen over elk relevant feitelijk en juridisch element om de rechtmatigheid te beoordelen. Daartoe moet zij rekening kunnen houden met de feitelijke omstandigheden en de bewijzen die zijn aangevoerd door de administratieve autoriteit die de aanvankelijke bewaring heeft gelast. Zij moet ook rekening kunnen houden met de feiten, bewijzen en opmerkingen die haar eventueel ter kennis zijn gebracht door de betrokkene. Zij moet ook elke andere voor haar beslissing relevante omstandigheid kunnen onderzoeken indien zij dat nodig acht. De bevoegdheden waarover zij bij een toetsing beschikt, kunnen in geen geval beperkt zijn tot louter de omstandigheden die door de administratieve autoriteit zijn aangevoerd (zie in die zin arresten van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punten 62 en 64, en 10 maart 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, punt 65).

- 88 Zoals de advocaat-generaal in punt 95 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, is het zo dat, gelet op het belang van het recht op vrijheid, de ernst van de inmenging in dat recht die voortvloeit uit de bewaring van personen om andere redenen dan de vervolging of bestraffing van strafbare feiten en de eis – die duidelijk naar voren komt in de door de Uniewetgever neergelegde gemeenschappelijke normen – om te zorgen voor een hoog niveau van rechtsbescherming waardoor wordt voldaan aan het absolute vereiste om de betreffende persoon in vrijheid te stellen wanneer niet of niet langer aan de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring wordt voldaan, de bevoegde rechterlijke autoriteit rekening moet houden met alle haar ter kennis gebrachte, met name feitelijke, omstandigheden, zoals aangevuld of verduidelijkt in het kader van door haar naar nationaal recht nodig geachte procedurele maatregelen, en op basis daarvan, in voorkomend geval, de niet-naleving van een uit het Unierecht voortvloeiende rechtmatigheidsvoorwaarde moet vaststellen, ook al heeft de betrokkene daar niet op gewezen. Deze verplichting doet niet af aan de verplichting voor de rechterlijke autoriteit, die aldus een dergelijke rechtmatigheidsvoorwaarde ambtshalve aan de orde stelt, om elk van de partijen uit te nodigen om hun mening over deze voorwaarde kenbaar te maken overeenkomstig het beginsel van hoor en wederhoor.
- 89 In dit verband kan in het bijzonder niet worden aanvaard dat in de lidstaten waar de besluiten tot inbewaringstelling door een administratieve autoriteit worden genomen, de rechterlijke toetsing geen door de rechterlijke autoriteit op basis van de in het vorige punt van dit arrest genoemde omstandigheden verrichte beoordeling omvat waar het gaat om de vraag of er is voldaan aan een rechtmatigheidsvoorwaarde waarvan de betrokkene de schending niet aan de orde heeft gesteld, terwijl in de lidstaten waar besluiten tot inbewaringstelling moeten worden genomen door een rechterlijke autoriteit, die autoriteit een dergelijke beoordeling ambtshalve moet verrichten aan de hand van deze omstandigheden.
- 90 De in punt 88 van dit arrest gegeven uitlegging waarborgt dat de rechterlijke bescherming van het grondrecht op vrijheid in alle lidstaten effectief wordt gewaarborgd, ongeacht of deze lidstaten voorzien in een systeem waarin het bevel tot bewaring wordt gegeven door een administratieve autoriteit en aan rechterlijke toetsing is onderworpen, dan wel in een systeem waarin dat bevel rechtstreeks door een rechterlijke autoriteit wordt gegeven.
- 91 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de door de Raad van State aangehaalde rechtspraak van het Hof volgens welke het Unierecht, gelet op het beginsel dat in een geding het initiatief bij de partijen ligt, de nationale rechter niet verplicht om ambtshalve aan de schending van het Unierecht ontleende rechtsgronden in het geding te brengen wanneer hij voor het onderzoek van deze rechtsgronden buiten de grenzen van het door de partijen afgebakende geding zou moeten treden door zich te baseren op andere feiten en omstandigheden dan die welke de partij die belang heeft bij de toepassing van de desbetreffende bepalingen, aan haar vordering ten grondslag heeft gelegd (zie met name arresten van 14 december 1995, Van Schijndel en van Veen, C-430/93 en C-431/93, EU:C:1995:441, punten 21 en 22; 7 juni 2007, Van der Weerd e.a., C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punten 35 en 36, en 7 september 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punt 145).
- 92 Het door de Uniewetgever vastgestelde strikte kader voor bewaring en voortduring van een bewaringsmaatregel leidt immers tot een situatie die niet geheel te vergelijken valt met een bestuursrechtelijk geschil waarin het initiatief en de afbakening van het geschil bij de partijen berusten.

- 93 Bijgevolg geldt de verplichting voor de met het toezicht op de rechtmatigheid van bewaringsmaatregelen belaste rechterlijke autoriteiten om, aan de hand van de in punt 88 van dit arrest genoemde omstandigheden, ambtshalve vast te stellen of een uit het Unierecht voortvloeiende voorwaarde voor de rechtmatigheid van een dergelijke maatregel niet is nageleefd, ongeacht de in punt 91 van dit arrest genoemde rechtspraak en de door de Raad van State in het licht van het arrest van 7 juni 2007, Van der Weerd e.a. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punten 29-31), gestelde vraag of de relevante wettelijke bepalingen van openbare orde zijn.
- 94 Gelet op een en ander moet op de in zaak C-704/20 gestelde vraag en op de eerste vraag in zaak C-39/21 worden geantwoord dat artikel 15, leden 2 en 3, van richtlijn 2008/115, artikel 9, leden 3 en 5, van richtlijn 2013/33 en artikel 28, lid 4, van verordening nr. 604/2013, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat een rechterlijke autoriteit bij de toetsing of de uit het Unierecht voortvloeiende voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring van een derdelander zijn nageleefd, op basis van de gegevens in het dossier die haar ter kennis zijn gebracht, en zoals aangevuld of verduidelijkt in de bij haar gevoerde procedure op tegenspraak, ambtshalve de eventuele niet-naleving van een door de betrokkene niet aan de orde gestelde rechtmatigheidsvoorwaarde moet vaststellen.

Kosten

- 95 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 15, leden 2 en 3, 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, artikel 9, leden 3 en 5, 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, en artikel 28, lid 4, 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, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moeten aldus worden uitgelegd dat:

een rechterlijke autoriteit bij de toetsing of de uit het Unierecht voortvloeiende voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring van een derdelander zijn nageleefd, op basis van de gegevens in het dossier die haar ter kennis zijn gebracht, en zoals aangevuld of verduidelijkt in de bij haar gevoerde procedure op tegenspraak, ambtshalve de eventuele niet-naleving van een door de betrokkene niet aan de orde gestelde rechtmatigheidsvoorwaarde moet vaststellen.

Lenaerts	Bay Larsen	Arabadjiev
Lycourgos	Regan	Rossi
Ilešič	Bonichot	Jarukaitis
Kumin	Jääskinen	Wahl
Gavalec	Csehi	Spineanu-Matei

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 november 2022.

De griffier
A. Calot Escobar

De president
K. Lenaerts