

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

14 september 2017 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 9 – Recht om gedurende de behandeling van het verzoek in een lidstaat te blijven – Richtlijn 2013/33/EU – Artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b) – Bewaring – Verificatie van de identiteit of de nationaliteit – Verkrijging van de gegevens waarop het verzoek om internationale bescherming is gebaseerd – Geldigheid – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 6 en 52 – Beperking – Evenredigheid”

In zaak C-18/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Nederland), bij beslissing van 13 januari 2016, ingekomen bij het Hof op 13 januari 2016, in de procedure

**K.**

tegen

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz (rapporteur), kamerpresident, E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en M. Noort als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs en C. Pochet als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door K. Kraavi-Käerdi als gemachtigde,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon, L. Williams en A. Joyce als gemachtigden,
- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door T. Lukácsi en R. van de Westelaken als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Chavier, F. Naert en K. Pleśniak als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande, H. Krämer en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 mei 2017,  
het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), 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).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen K. en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nederland) over zijn bewaring.

### **Toepasselijke bepalingen**

*EVRM*

- 3 Artikel 5 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), met als opschrift „Recht op vrijheid en veiligheid”, bepaalt in lid 1 ervan 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.”

*Unierecht*

*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, met als opschrift „Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen”, bepaalt:

„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 2011/95*

- 6 Artikel 4 („Beoordeling van feiten en omstandigheden”) van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9), luidt als volgt:

„1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

2. De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.

[...]”

*Richtlijn 2013/32*

- 7 Artikel 2 („Definities”) 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 2013, L 180, blz. 60) bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- c) ‚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;

[...]

- 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;

[...]”

- 8 Artikel 9 („Het recht om gedurende de behandeling van het verzoek in de lidstaat te blijven”) van die richtlijn bepaalt in lid 1 ervan:

„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.”

- 9 Artikel 13 („Verplichtingen van de verzoekers”) van die richtlijn bepaalt in lid 1 ervan:

„De lidstaten leggen verzoekers de verplichting op om met de bevoegde autoriteiten samen te werken om hun identiteit en andere in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95/EU bedoelde elementen vast te stellen. [...]”

*Richtlijn 2013/33*

10 In richtlijn 2013/33 is in de overwegingen 2, 12, 15, 17, 20 en 35 het volgende opgenomen:

„(2) Een gemeenschappelijk asielbeleid, dat een gemeenschappelijk Europees asielstelsel omvat, is een wezenlijk aspect van de doelstelling van de Europese Unie om geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, die openstaat voor diegenen die onder druk van de omstandigheden op wettige wijze in de Unie bescherming zoeken. [...]

[...]

(12) De harmonisatie van de opvangvoorzieningen voor verzoekers zal ertoe bijdragen dat de secundaire stromen van verzoekers, die worden veroorzaakt door het verschil in opvangvoorzieningen, worden beperkt.

[...]

(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]), zoals aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 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.

[...]

(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.

[...]

(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.”

11 Artikel 2 („Definities“) van richtlijn 2013/33 luidt als volgt:

„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;

[...]”

12 Artikel 8 („Bewaring“) van die richtlijn 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;

[...]

- e) wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen;

[...]

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.”

13 Artikel 9 („Waarborgen voor verzoekers in bewaring“) van richtlijn 2013/33 luidt als volgt:

„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*

14 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;

[...]

h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;

[...]"

15 Artikel 28 van de Vreemdelingenwet bepaalt het volgende:

„Onze Minister is bevoegd:

[...] de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, [...]

[...]"

16 Artikel 59b van de Vreemdelingenwet bepaalt het volgende:

„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;

[...]

2 De bewaring krachtens het eerste lid, onderdeel a, b of c, duurt niet langer dan vier weken, tenzij toepassing is gegeven aan artikel 39 [van de Vreemdelingenwet]. In dat geval duurt de bewaring niet langer dan zes weken.

[...]”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vraag**

- 17 Verzoeker in het hoofdgeding, staatsburger van een derde land, kwam op 30 november 2015 met een vlucht uit Wenen (Oostenrijk) aan op de luchthaven Schiphol, nabij Amsterdam (Nederland). Hij was van plan om op dezelfde dag naar Edinburgh (Verenigd Koninkrijk) te vliegen.
- 18 Bij de paspoortcontrole voor het aan boord gaan van de vlucht naar Edinburgh werd hij ervan verdacht een vals paspoort te gebruiken en werd hij om die reden in voorlopige hechtenis genomen.
- 19 De strafrechter heeft op 15 december 2015 het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaard in zijn vervolging in de strafzaak tegen verzoeker in het hoofdgeding. Bij bevel „Onmiddellijke invrijheidstelling” van 16 december 2015 is de last gegeven hem in vrijheid te stellen.
- 20 Op 17 december 2015 heeft verzoeker in het hoofdgeding een asielaanvraag ingediend. Bij besluit van diezelfde datum is hij in bewaring gesteld overeenkomstig artikel 59b, lid 1, onder a en b, van de Vreemdelingenwet, waarbij artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33 is omgezet. De motivering van dit besluit was dat een dergelijke maatregel noodzakelijk was met het oog op de vaststelling van de identiteit of de nationaliteit van die verzoeker en met het oog op het verkrijgen van gegevens die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag, omdat sprake was van een risico op onderduiken.
- 21 Op 17 december 2015 heeft verzoeker in het hoofdgeding beroep ingesteld tegen de maatregel van bewaring die hem was opgelegd en heeft hij verzocht om toekenning van schadevergoeding.
- 22 Ten tijde van de terechtzitting bij de verwijzende rechter op 28 december 2015 was K. eenmaal gehoord over zijn asielaanvraag, zonder dat daarover al een beslissing was genomen, zodat ten tijde van de verwijzingsbeslissing jegens hem geen terugkeerbesluit was vastgesteld.
- 23 In het kader van de zaak in het hoofdgeding voert K. aan dat artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33 in strijd is met artikel 5 EVRM en bijgevolg met artikel 6 van het Handvest.
- 24 De verwijzende rechter benadrukt de gelijkenis tussen de zaak in het hoofdgeding en de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU,

EU:C:2016:84), die de geldigheid betrof van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van die richtlijn.

- 25 De overwegingen die door de Raad van State (Nederland) zijn aangevoerd in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot dat arrest mutatis mutandis onderschrijvend, vraagt de verwijzende rechter zich in de zaak in het hoofdgeding af of artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van die richtlijn geldig is in het licht van artikel 6 van het Handvest.
- 26 Net als de Raad van State zet de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Nederland), uiteen dat, ten eerste, volgens de Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17) de rechten van artikel 6 corresponderen met de rechten die in artikel 5 EVRM zijn gewaarborgd, en overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte hebben. Daaruit zou voortvloeien dat de beperkingen die er rechtmatig aan kunnen worden gesteld, niet verder mogen strekken dan die welke door de tekst zelf van artikel 5 EVRM zijn toegestaan.
- 27 De verwijzende rechter noemt, ten tweede, § 29 van het arrest van het EHRM van 22 september 2015, Nabil e.a. tegen Hongarije (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), volgens welke vrijheidsbeneming op grond van artikel 5, lid 1, onder f), tweede zinsdeel, EVRM slechts is gerechtvaardigd zolang een uitwijzings- of uitleveringsprocedure gaande is. Als deze niet met de nodige voortvarendheid wordt uitgevoerd, is de bewaring niet langer gerechtvaardigd in het licht van artikel 5, lid 1, onder f), EVRM. In de zaak in het hoofdgeding is momenteel geen uitwijzings- of uitleveringsprocedure gaande.
- 28 Daarom heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:
- „Is artikel 8, derde lid, aanhef en onder a en b, [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 a en b, [van richtlijn 2013/33] 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 (PB 2007, C 303/02) dat de beperkingen die rechtmatig aan de rechten van artikel 6 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, zijn toegestaan en de uitleg van het EHRM van deze laatste bepaling in onder meer het arrest van 22 september 2015, Nabil e.a. tegen Hongarije, 62116/12, 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?”
- 29 Op 1 februari 2016 heeft de verwijzende rechter het Hof ervan op de hoogte gesteld dat hij bij vonnis van 25 januari 2016 het beroep dat verzoeker had ingesteld tegen de destijds geldende maatregel van bewaring gegrond heeft verklaard en hij met ingang van laatstgenoemde datum de intrekking van die maatregel heeft gelast.

### **Procedure bij het Hof**

- 30 Op verzoek van de verwijzende rechter heeft de aangewezen kamer onderzocht of deze zaak aan de in artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof voorziene prejudiciële spoedprocedure diende te worden onderworpen. Deze kamer heeft op 1 februari 2016 beslist, de advocaat-generaal gehoord, om dit verzoek niet in te willigen.

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**



- 31 Met zijn prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen om de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33 te onderzoeken in het licht van artikel 6 van het Handvest.
- 32 Vooraf zij eraan herinnerd dat, ofschoon de door het EVRM erkende grondrechten – zoals artikel 6, lid 3, VEU bevestigt – als algemene beginselen deel uitmaken van het Unierecht, en ofschoon artikel 52, lid 3, van het Handvest bepaalt dat rechten uit het Handvest die corresponderen met door het EVRM gewaarborgde rechten, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die welke er door dat verdrag aan worden toegekend, dat verdrag, zolang de Unie er geen partij bij is, geen formeel in de rechtsorde van de Unie opgenomen rechtsinstrument is (arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 44, en 5 april 2017, Orsi en Baldetti, C-217/15 en C-350/15, EU:C:2017:264, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg moet het onderzoek van de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33 uitsluitend aan de hand van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten worden verricht (zie in die zin arresten van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 juli 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., C-543/14, EU:C:2016:605, punt 23).
- 33 In dit verband moet worden opgemerkt dat het op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van die richtlijn is toegestaan om een verzoeker om internationale bescherming in bewaring te houden om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen of na te gaan, of 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 diens onderduiken. Door een dergelijke maatregel toe te staan, voorziet deze bepaling in een beperking op de uitoefening van het recht op vrijheid, dat is neergelegd in artikel 6 van het Handvest.
- 34 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 aan de uitoefening van die rechten 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.
- 35 In dit verband moet worden opgemerkt dat de beperking van de uitoefening van het recht op vrijheid, die voortvloeit uit artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33, is vastgesteld in een wetgevingshandeling van de Unie en dat deze beperking geen gevolg heeft voor de wezenlijke inhoud van het recht op vrijheid dat is neergelegd in artikel 6 van het Handvest. Artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van die richtlijn doet immers niet af aan de waarborg van dit recht en verleent – zoals volgt uit de tekst van die bepaling en uit overweging 15 van die richtlijn – de lidstaten louter de bevoegdheid om een verzoeker in bewaring te stellen wegens zijn persoonlijke gedrag en in de in die bepaling bedoelde uitzonderlijke omstandigheden, waarvoor overigens de randvoorwaarden in de artikelen 8 en 9 van deze richtlijn gelden (zie naar analogie arrest van 15 februari 2016, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punten 51 en 52).
- 36 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 56 en 58 van haar conclusie, volgt uit artikel 78 VWEU dat het goed functioneren van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat berust op de toepassing van gemeenschappelijke criteria van de lidstaten, een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang is. Dit stelsel draagt volgens overweging 2 van richtlijn 2013/33 bovendien bij aan de verwezenlijking van de doelstelling van de Unie om geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, die openstaat voor diegenen die onder druk van de omstandigheden op wettige wijze in de Unie bescherming zoeken. Een maatregel die is gestoeld op de argumenten genoemd in artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van die richtlijn beantwoordt aan de doelstelling om te zorgen voor een goed functioneren van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, doordat op grond ervan degenen die om internationale bescherming verzoeken kunnen worden geïdentificeerd en kan worden nagegaan dat zij aan de voorwaarden voldoen om voor een dergelijke bescherming in aanmerking te komen, teneinde, in het ontkennende geval, te voorkomen dat zij illegaal het grondgebied van de Unie betreden en erop verblijven.

- 37 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 (arresten van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 9 juni 2016, Pesce e.a., C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 In het kader van de beoordeling van de evenredigheid van deze inmenging moet er, overeenkomstig artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/32, rekening mee worden gehouden dat verzoekers om internationale bescherming de verplichting hebben om met de bevoegde autoriteiten samen te werken, met name om hun identiteit en nationaliteit vast te stellen, alsmede de redenen die hun verzoek rechtvaardigen, hetgeen inhoudt dat zij, voor zover mogelijk, de gevraagde bewijzen verstrekken en, in voorkomend geval, de gevraagde toelichtingen en inlichtingen verschaffen.
- 39 In deze omstandigheden kan door middel van de bewaring van een verzoeker om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen of na te gaan, of om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan zijn verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen zonder die bewaring, met name indien het risico bestaat dat hij zal onderduiken, de verzoeker ter beschikking van de nationale autoriteiten worden gehouden om met name hem te horen en bijgevolg bij te dragen aan het voorkomen van eventuele secundaire stromen van verzoekers als bedoeld in overweging 12 van richtlijn 2013/33 en nagestreefd door 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) (zie in die zin arrest van 17 maart 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punt 52). Hieruit volgt dat deze maatregel naar zijn aard geschikt is om het goed functioneren van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te verzekeren en aldus kan bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstelling die wordt nagestreefd door artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van die richtlijn, zoals vastgesteld in punt 36 van dit arrest.
- 40 Met betrekking tot de noodzaak van de bij die bepaling aan de lidstaten verleende bevoegdheid om een verzoeker in bewaring te stellen, 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 door een dergelijke bewaringsmaatregel wordt gevormd, binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke moeten blijven (arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 In dit verband volgt zowel uit de bewoordingen en de context als uit de toestandkomingsgeschiedenis van artikel 8 van richtlijn 2013/33 dat voor die bevoegdheid een reeks voorwaarden geldt, die tot doel hebben het gebruik van een dergelijke maatregel strikt te omkaderen.
- 42 Ten eerste bevat artikel 8, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33 namelijk een uitputtende opsomming van de gronden waarop een bewaring kan worden gerechtvaardigd en beantwoordt elk van die gronden aan een specifieke behoefte en is naar zijn aard autonoom (zie in die zin arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 59). In dit verband volgt uit de tekst van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a), van die richtlijn, dat aan een verzoeker slechts een dergelijke maatregel kan worden opgelegd als hij – ondanks zijn verplichting om mee te werken – niet zijn identiteit of nationaliteit heeft medegedeeld of de identiteitspapieren heeft overgelegd die deze kunnen aantonen. Evenzo volgt uit dit artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder b), dat een verzoeker slechts in bewaring mag worden gehouden wanneer bepaalde gegevens die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming „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“.

- 43 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 de grondrechten of de andere algemene beginselen van Unierecht (arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Ten tweede heeft het Hof reeds geoordeeld dat de andere leden van artikel 8 van richtlijn 2013/33 belangrijke beperkingen stellen aan de aan de lidstaten verleende bevoegdheid om over te gaan tot bewaring. Uit artikel 8, lid 1, van deze richtlijn blijkt immers 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 deze richtlijn 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 (arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 61).
- 45 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 overeenkomstig artikel 9, leden 2 tot en met 5, van die richtlijn voor het besluit tot bewaring belangrijke procedurele en gerechtelijke waarborgen. Zo moeten in dit besluit volgens artikel 9, leden 2 en 4, van die richtlijn schriftelijk de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop het is gebaseerd 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 richtlijn 2013/33 is verduidelijkt hoe het rechterlijke toezicht op de rechtmatigheid van de bewaring door de lidstaten moet worden geregeld (arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 62).
- 46 Ten derde heeft het Hof tevens vastgesteld dat de redenen voor bewaring in artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) tot en met c), van richtlijn 2013/33 berusten 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 de Vluchtelingen (UNHCR) van 26 februari 1999, waaruit in de versie die in de loop van 2012 is vastgesteld, blijkt dat bewaring een uitzonderlijke maatregel is en voorts dat alleen in laatste instantie tot bewaring mag worden overgegaan, wanneer is aangetoond dat die noodzakelijk, redelijk en evenredig aan een legitiem doel is (zie in die zin arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 63).
- 47 De door artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van die richtlijn aangebrachte beperkingen aan de uitoefening van het door artikel 6 van het Handvest verleende recht blijken ook niet onevenredig te zijn aan de nagestreefde doelstellingen. In dit verband moet worden opgemerkt dat dit artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), het gevolg is van een evenwichtige afweging tussen de nagestreefde doelstelling van algemeen belang, namelijk het goed functioneren van het gemeenschappelijk Europese asielstelsel, waardoor internationale bescherming kan worden verleend aan verzoekers die er daadwerkelijk behoefte aan hebben en de aanvragen kunnen worden afgewezen van hen die niet aan de voorwaarden voldoen enerzijds, en de inmenging in het recht op vrijheid als gevolg van een bewaringsmaatregel anderzijds.
- 48 Immers, hoewel het goed functioneren van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in feite vereist dat de bevoegde nationale autoriteiten over betrouwbare informatie beschikken met betrekking tot de identiteit en nationaliteit van de verzoeker om internationale bescherming en met betrekking tot de gegevens die aan diens verzoek ten grondslag liggen,

kan die bepaling niet rechtvaardigen dat tot bewaringsmaatregelen wordt besloten zonder dat de nationale autoriteiten vooraf per geval zijn nagegaan of deze evenredig aan de nagestreefde doelstellingen zijn. Een dergelijk onderzoek vereist dat wordt gewaarborgd dat is voldaan aan alle voorwaarden waaraan wordt gerefereerd in de punten 44 tot en met 46 van dit arrest, en met name dat in ieder afzonderlijk geval slechts in laatste instantie tot bewaring wordt overgegaan. Bovendien dient ervoor te worden gewaakt dat die bewaring in geen geval langer duurt dan strikt noodzakelijk.

- 49 Gelet op de bovenstaande overwegingen moet worden geoordeeld dat de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33 het juiste evenwicht heeft bewaard tussen enerzijds het recht op vrijheid van de verzoeker en anderzijds de eisen die betrekking hebben op de vaststelling van diens identiteit of nationaliteit, of die welke betrekking hebben op het verkrijgen van de gegevens die ten grondslag liggen aan het verzoek, zoals vereist voor het goed functioneren van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.
- 50 Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met door het EVRM gewaarborgde rechten, artikel 52, lid 3, van het Handvest beoogt te zorgen voor de nodige samenhang tussen de in het Handvest vervatte en de daarmee corresponderende, door het EVRM gewaarborgde rechten, zonder dat dit de autonomie van het recht van de Unie of van het Hof van Justitie van de Europese Unie aantast (zie in die zin arrest van 28 juli 2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Met het oog op de uitlegging van artikel 6 van het Handvest dient dus rekening te worden gehouden met artikel 5, lid 1, EVRM. Met de vaststelling van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33 heeft de Uniewetgever niet in strijd gehandeld met het beschermingsniveau dat door artikel 5, lid 1, onder f), EVRM wordt geboden.
- 51 Hoewel uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter zich afvraagt wat de weerslag is van het tweede zinsdeel van artikel 5, lid 1, onder f), EVRM op dat artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), bevat dit verzoek in dezen evenwel geen elementen op grond waarvan de feiten van het hoofdgeding kunnen worden geacht onder die bepaling van het EVRM te vallen, noch in welke mate de rechtspraak voortvloeiend uit het arrest van het EHRM van 22 september 2015, Nabil e.a. tegen Hongarije (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), in deze zaak van invloed zou kunnen zijn op de beoordeling van dat artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b). Integendeel, de aanwijzing in dit verzoek dat tegen verzoeker in het hoofdgeding geen terugkeerbesluit is vastgesteld, lijkt uit te sluiten dat er tegen hem een uitwijzings- of uitleveringsprocedure in de zin van dat tweede zinsdeel hangende is.
- 52 Wat de waarborg in het eerste zinsdeel van artikel 5, lid 1, onder f), EVRM betreft dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het grondgebied te betreden, zoals uitgelegd door het EHRM, dient eraan te worden herinnerd dat deze waarborg er niet aan in de weg staat dat noodzakelijke bewaringsmaatregelen kunnen worden opgelegd aan derdelanders die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, mits een dergelijke maatregel rechtmatig is en wordt toegepast in overeenstemming met het doel om de betrokkene te beschermen tegen willekeur (zie in die zin EHRM, 29 januari 2008, Saadi tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, §§ 64-74, en 26 november 2015, Mahamed Jama tegen Malta, CE:ECHR:2015:1126JUD001029013, §§ 136-140).
- 53 Zoals blijkt uit de uiteenzettingen gewijd aan de geldigheid van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33 in het licht van artikel 52, lid 1, van het Handvest, voldoet eerstgenoemde bepaling, waarvan de reikwijdte strikt is omkaderd, aan die vereisten.
- 54 Uit een en ander volgt dat op de prejudiciële vraag moet worden geantwoord dat uit het onderzoek van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33 geen enkel element naar voren is gekomen dat de geldigheid van die bepaling in het licht van artikel 6 en artikel 52, leden 1 en 3, van het Handvest kan aantasten.

## Kosten

- 55 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

**Uit het onderzoek van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), 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 geen enkel element naar voren gekomen dat de geldigheid van die bepaling in het licht van artikel 6 en artikel 52, leden 1 en 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kan aantasten.**

von DanwitzJuhászVajda

JürimäeLycourgos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 september 2017.

De griffierDe president van de Vierde kamer

A. Calot EscobarT. von Danwitz

---

\* Procestaal: Nederlands.