

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

1 oktober 2015 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Richtlijn 2008/115/EG – Terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders – Terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een voor een periode van drie jaar geldend inreisverbod – Overtreding van het inreisverbod – Voorheen verwijderde derdelander – Gevangenisstraf in geval van een nieuwe illegale binnenkomst van het nationale grondgebied – Verenigbaarheid”

In zaak C-290/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunale di Firenze (Italië) bij beslissing van 22 mei 2014, ingekomen bij het Hof op 12 juni 2014, in de strafprocedure tegen

Skerdjan Celaj,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen (rapporteur), kamerpresident, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door L. D’Ascia, avvocato dello Stato,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze als gemachtigde,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki als gemachtigde,
- de Noorse regering, vertegenwoordigd door E. Widsteen en K. Moen als gemachtigden,
- de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door E. Bichet als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en A. Aresu als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 april 2015,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348, blz. 98).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van strafzaken, die waren ingesteld tegen S. Celaj, Albanees staatsburger, nadat deze het Italiaanse grondgebied was binnengekomen in weerwil van een voor een periode van drie jaar geldend verbod om dat grondgebied binnen te komen.

Toepasselijke bepalingen

Verdrag betreffende de status van vluchtelingen

- 3 Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”).
- 4 Artikel 31, lid 1, van het Verdrag van Genève bepaalt:

„De Verdragsluitende Staten zullen geen strafsancties, op grond van onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatig verblijf, toepassen op vluchtelingen die, rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid in de zin van artikel 1 werd bedreigd, zonder toestemming hun grondgebied binnenkomen of zich aldaar bevinden, mits zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen, dat zij geldige redenen hebben voor hun onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatige aanwezigheid.”

Richtlijn 2008/115

- 5 De overwegingen 1, 4, 14 en 23 van richtlijn 2008/115 luiden als volgt:
 - „(1) Op de zitting van de Europese Raad van 15 en 16 oktober 1999 te Tampere is een coherente aanpak op het gebied van immigratie en asiel vastgesteld, die bestaat uit het opzetten van een gemeenschappelijk asielstelsel, een beleid voor legale immigratie en de bestrijding van illegale immigratie.
 - [...]
 - (4) Om in het kader van een gedegen migratiebeleid een doeltreffend terugkeerbeleid te kunnen voeren, moeten duidelijke, transparante en billijke regels worden vastgesteld.
 - [...]
 - (14) Het effect van nationale terugkeermaatregelen moet een Europese dimensie krijgen, door middel van een inreisverbod dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten ontzegt. [...]
 - [...]
 - (23) De toepassing van deze richtlijn laat de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Genève [...] onverlet.”

- 6 Artikel 1 van richtlijn 2008/115, met het 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 Gemeenschapsrecht en het internationaal recht vormen, met

inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen.”

7 Artikel 8 van die richtlijn, met als opschrift „Verwijdering”, luidt:

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

2. Indien een lidstaat overeenkomstig artikel 7 een termijn voor vrijwillig vertrek heeft toegekend, kan het terugkeerbesluit pas na het verstrijken van die termijn worden uitgevoerd, tenzij tijdens die termijn een van de risico's bedoeld in artikel 7, lid 4, ontstaat.

3. De lidstaten kunnen een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling aannemen waarbij de verwijdering wordt gelast.

4. De dwangmaatregelen waarvan een lidstaat als laatste middel gebruikmaakt bij de verwijdering van een onderdaan van een derde land die zich hiertegen verzet, zijn proportioneel en blijven binnen redelijke grenzen. Zij worden toegepast zoals voorgeschreven in de nationale wetgeving, met inachtneming van de grondrechten en met eerbiediging van de waardigheid en fysieke integriteit van de betrokken onderdaan van een derde land.

5. In geval van verwijdering door de lucht houden de lidstaten rekening met de aan beschikking 2004/573/EG gehechte gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht.

6. De lidstaten zetten een doeltreffend systeem op voor het toezicht op de verplichte terugkeer.”

8 Artikel 11 van richtlijn 2008/115 bepaalt:

„1. Het terugkeerbesluit gaat gepaard met inreisverbod:

- a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of
- b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten.

[...]”

Italiaans recht

9 Artikel 13, lid 13, van decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (wetsbesluit nr. 286 houdende de gecoördineerde tekst van de bepalingen inzake immigratie- en vreemdelingenzaken) van 25 juli 1998 (gewoon supplement bij GURI nr. 191 van 18 augustus 1998; hierna: „wetsbesluit nr. 286/1998”), bepaalt:

„De vreemdeling jegens wie een verwijderingsbesluit is uitgevaardigd, kan zonder speciale vergunning van de minister van Binnenlandse Zaken niet op het nationale grondgebied terugkeren. Bij overtreding van dit verbod wordt de vreemdeling gestraft met een gevangenisstraf van één tot vier jaar en opnieuw onmiddellijk tot aan de grens teruggeleid om te worden verwijderd. [...]”

10 In artikel 13, lid 13 ter, van wetsbesluit nr. 286/1998 is bepaald:

„In geval van strafbare feiten als bedoeld in de leden 13 en 13 bis is aanhouding van de pleger verplicht, ook buiten heterdaad, en wordt de spoedprocedure gevolgd”.

Hoofdinging en prejudiciële vraag

- 11 Celaj is op 26 augustus 2011 op het Italiaanse grondgebied door de politie van Pontassieve (Italië) aangehouden wegens een poging tot diefstal met geweld. Betrokkene is wegens dat strafbare feit voorwaardelijk veroordeeld tot een gevangenisstraf en een geldboete bij een vonnis dat op 15 maart 2012 in kracht van gewijsde is gegaan.
- 12 Op 17 april 2012 is ten aanzien van Celaj door de Prefetto di Firenze [prefect van Florence (Italië)] een uitzettingsbevel vastgesteld en door de Questore di Firenze (hoofd van de politie van Florence) een verwijderingsbesluit, welke besluiten gepaard gingen met een voor een periode van drie jaar geldend inreisverbod.
- 13 De Prefetto di Firenze heeft in zijn besluit bepaald dat het niet mogelijk was een termijn voor vrijwillig vertrek aan Celaj toe te kennen omdat de betrokkene daar niet om had verzocht en er een risico van onderduiken bestond. Om technische redenen werd Celaj echter niet naar de grens teruggeleid. Bijgevolg hebben de bevoegde Italiaanse autoriteiten betrokkene bevolen het nationale grondgebied onmiddellijk te verlaten met aanzegging dat de wettelijk bepaalde straffen op hem zouden worden toegepast indien hij geen gevolg aan het bevel zou geven. Betrokkene is echter op het Italiaanse grondgebied gebleven en hij is er door de Italiaanse autoriteiten op 27 juli, 1 augustus en 30 augustus 2012 geïdentificeerd.
- 14 Op 4 september 2012 heeft Celaj zich vrijwillig bij het bureau van de polizia di frontiera di Brindisi [bureau van de grenspolitie te Brindisi (Italië)] gemeld en het Italiaanse grondgebied verlaten.
- 15 Celaj is daarna opnieuw het Italiaanse grondgebied binnengekomen. Op 14 februari 2014 is hij bij het treinstation van San Piero a Sieve (Italië) geïdentificeerd door de politie, die hem heeft hem gearresteerd wegens overtreding van artikel 13, lid 13, van wetsbesluit nr. 286/1998.
- 16 Daarop heeft het openbaar ministerie een strafprocedure tegen Celaj ingesteld bij het Tribunale di Firenze en een gevangenisstraf van acht maanden gevorderd op grond van artikel 13 van wetsbesluit nr. 286/1998.
- 17 De advocaat van betrokkene heeft diens vrijspraak gevorderd op grond dat richtlijn 2008/115 zich tegen die nationale regeling verzet en de feiten dus geen strafbaar feit meer opleveren.
- 18 In die omstandigheden heeft het Tribunale di Firenze de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Verzetten de bepalingen van richtlijn 2008/115 zich tegen nationale voorschriften die voorzien in gevangenisstraf tot vier jaar voor een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land die, na niet als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie te zijn teruggezonden naar zijn land van herkomst, in weerwil van een rechtmatig inreisverbod opnieuw het grondgebied van de staat is binnengekomen, zonder dat eerst de dwangmiddelen van artikel 8 van richtlijn 2008/115 zijn opgelegd teneinde hem snel en effectief te verwijderen?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 19 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn zich verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij een gevangenisstraf wordt opgelegd aan een illegaal verblijvende derdelander die, nadat hij in het kader van een eerdere terugkeerprocedure naar zijn land van herkomst was teruggekeerd, in weerwil van een inreisverbod opnieuw illegaal het grondgebied van die staat binnenkomt.

- 20 Om te beginnen moet in herinnering worden gebracht dat richtlijn 2008/115 enkel betrekking heeft op de terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders en zij dus niet beoogt alle voorschriften van de lidstaten inzake het verblijf van vreemdelingen te harmoniseren. Bijgevolg verzet die richtlijn zich er in beginsel niet tegen dat het recht van een lidstaat de nieuwe illegale binnenkomst van een derdelander, in weerwil van een inreisverbod, als strafbaar feit aanmerkt en daarop strafrechtelijke sancties stelt om het plegen van een dergelijke inbreuk tegen te gaan en te bestraffen (zie naar analogie arresten Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 28, en Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punt 31).
- 21 Volgens vaste rechtspraak mag een lidstaat geen strafrechtelijke regeling toepassen die de verwezenlijking van de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen in gevaar kan brengen en deze derhalve haar nuttig effect kan ontnemen (arrest Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 22 In dat verband moet worden opgemerkt dat richtlijn 2008/115 is vastgesteld op grond van artikel 63, eerste alinea, punt 3, onder b), EG, thans artikel 79, lid 2, onder c), VWEU, waarin is voorzien in maatregelen betreffende illegale immigratie en illegaal verblijf.
- 23 Uit de overwegingen 1 en 4 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 79 VWEU, blijkt dat het invoeren van een terugkeerbeleid integrerend deel uitmaakt van de ontwikkeling door de Europese Unie van een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat erop gericht is te zorgen voor, onder meer, preventie van illegale immigratie en een intensievere bestrijding daarvan.
- 24 Volgens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 kunnen – en moeten in sommige gevallen – de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een terugkeerbesluit gepaard laten gaan met een inreisverbod. Volgens overweging 14 van die richtlijn is die maatregel erop gericht het effect van nationale terugkeermaatregelen een Europese dimensie te verlenen.
- 25 Richtlijn 2008/115 moet dan ook aldus worden uitgelegd dat deze zich er in beginsel niet tegen verzet dat de lidstaten een regeling vaststellen die de nieuwe illegale binnenkomst van een derdelander strafbaar stelt.
- 26 Volgens de rechtspraak van het Hof wordt afbreuk gedaan aan de bij richtlijn 2008/115 ingestelde gemeenschappelijke normen en procedures indien de betrokken lidstaat, na te hebben vastgesteld dat het verblijf van de derdelander illegaal is, de uitvoering van het terugkeerbesluit, of zelfs de vaststelling op zich van dat besluit, laat voorafgaan door een strafrechtelijke vervolging die ertoe kan leiden dat tijdens de terugkeerprocedure een gevangenisstraf wordt opgelegd, aangezien een dergelijke handelwijze de verwijdering zou kunnen vertragen (zie in die zin arresten El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 59; Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punten 37-39 en 45, en Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punt 33).
- 27 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde strafprocedure betreft echter de situatie van een illegaal verblijvende derdelander op wie de bij richtlijn 2008/115 ingestelde gemeenschappelijke normen en procedures zijn toegepast teneinde zijn eerste illegale verblijf op het grondgebied van een lidstaat te beëindigen, en die in weerwil van een inreisverbod opnieuw het grondgebied van die lidstaat binnenkomt.
- 28 De omstandigheden van het hoofdgeding onderscheiden zich dus duidelijk van die welke aan de orde waren in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de arresten El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) en Achughbadian (C-329/11, EU:C:2011:807), waarin in de betrokken lidstaat voor het eerst een terugkeerprocedure is toegepast op de betrokken illegaal verblijvende derdelanders.
- 29 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat richtlijn 2008/115 zich er niet tegen verzet dat in overeenstemming met de nationale regels van het strafprocesrecht strafrechtelijke sancties worden opgelegd aan derdelanders op wie de bij die richtlijn ingestelde terugkeerprocedure is toegepast en die illegaal op het grondgebied van een lidstaat

verblijven zonder dat er een geldige reden om niet terug te keren bestaat (arrest Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 48).

- 30 A fortiori moet dus worden aangenomen dat richtlijn 2008/115 niet uitsluit dat de lidstaten strafrechtelijke sancties opleggen aan illegaal verblijvende derdelanders voor wie de toepassing van de bij die richtlijn ingestelde procedure tot hun terugkeer heeft geleid en die in weerwil van een inreisverbod opnieuw het grondgebied van een lidstaat binnenkomen.
- 31 Aangezien de situatie van de betrokken derdelander die aanleiding heeft gegeven tot de verwijdering, die voorafging aan de nieuwe binnenkomst op het grondgebied van een lidstaat, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt, kan een strafrechtelijke sanctie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, evenwel slechts worden opgelegd indien het tegen die derdelander uitgevaardigde inreisverbod in overeenstemming is met artikel 11 van die richtlijn. Het staat aan de verwijzende rechter dit na te gaan.
- 32 Bij het opleggen van een dergelijke strafrechtelijke sanctie moeten de grondrechten volledig worden geëerbiedigd, met name die welke zijn gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (zie in die zin arrest Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 49), alsmede, in voorkomend geval, het Verdrag van Genève, met name artikel 31, lid 1, daarvan.
- 33 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn zich in beginsel niet verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij een gevangenisstraf wordt opgelegd aan een illegaal verblijvende derdelander die, nadat hij in het kader van een eerdere terugkeerprocedure naar zijn land van herkomst was teruggekeerd, in weerwil van een inreisverbod opnieuw illegaal het grondgebied van die staat binnenkomt.

Kosten

- 34 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:

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, moet aldus worden uitgelegd dat deze richtlijn zich in beginsel niet verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij een gevangenisstraf wordt opgelegd aan een illegaal verblijvende derdelander die, nadat hij in het kader van een eerdere terugkeerprocedure naar zijn land van herkomst was teruggekeerd, in weerwil van een inreisverbod opnieuw illegaal het grondgebied van die staat binnenkomt.

ondertekeningen