

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

2 juli 2020 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Richtlijn 2008/115/EG – Gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven – Omstandigheden van bewaring – Artikel 16, lid 1 – Inbewaringstelling in een gevangenis met het oog op verwijdering – Onderdaan van een derde land die een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”

In zaak C-18/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) bij beslissing van 22 november 2018, ingekomen bij het Hof op 11 januari 2019, in de procedure

WM

tegen

Stadt Frankfurt am Main,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident van het Hof, M. Safjan, L. Bay Larsen en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- WM, vertegenwoordigd door S. Basay-Yildiz, Rechtsanwältin,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Zweedse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg en H. Eklinder, vervolgens door M. Olof Simonsson, C. Meyer-Seitz, H. Shev en H. Eklinder als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en M. Wasmeier als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 februari 2020,

het navolgende

Arrest

¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen WM, een Tunesisch onderdaan, en de Stadt Frankfurt am Main (Duitsland) over de rechtmatigheid van de beslissing om hem met het oog op zijn verwijdering in bewaring te stellen in een gevangenis.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 2 en 4 van richtlijn 2008/115 luiden als volgt:

„(2) De Europese Raad van Brussel van 4 en 5 november 2004 heeft erop aangedrongen, op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden.

[...]

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

- 4 Artikel 1 van deze richtlijn 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.”

- 5 In artikel 2 van de richtlijn wordt bepaald:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen.

2. De lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen:

- a) aan wie de toegang is geweigerd overeenkomstig artikel 13 van [verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB 2006, L 105, blz. 1)], of die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat, en die vervolgens geen vergunning of recht hebben verkregen om in die lidstaat te verblijven;
- b) die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving, of jegens wie een uitleveringsprocedure loopt.

[...]”

- 6 Artikel 7, lid 4, van diezelfde richtlijn luidt als volgt:

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

- 7 In artikel 8 van richtlijn 2008/115 wordt bepaald:

„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.

[...]

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.

[...]"

8 Artikel 15 van richtlijn 2008/115, met het opschrift „Bewaring”, bepaalt in lid 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.”

9 In artikel 16 van die richtlijn, met het opschrift „Omstandigheden van bewaring”, wordt bepaald:

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

2. De in bewaring gestelde onderdanen van derde landen wordt op verzoek toegestaan te gelegener tijd contact op te nemen met wettelijke vertegenwoordigers, familieleden en bevoegde consulaire autoriteiten.

3. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de situatie van kwetsbare personen. In dringende medische zorg en essentiële behandeling van ziekte wordt voorzien.

4. Relevante en bevoegde nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties hebben de mogelijkheid de in lid 1 bedoelde inrichtingen voor bewaring te bezoeken, voor zover zij dienen voor de bewaring van onderdanen van derde landen overeenkomstig dit hoofdstuk. Het bezoek kan afhankelijk worden gesteld van toestemming.

5. De in bewaring gestelde onderdanen van derde landen krijgen stelselmatig informatie over de regels die in de inrichting gelden en over hun rechten en plichten. Hiertoe behoort ook informatie over het in de nationale wetgeving vastgelegde recht om contact op te nemen met de in lid 4 bedoelde organisaties en instanties.”

10 Artikel 17, lid 2, van voornoemde richtlijn luidt als volgt:

„In bewaring gestelde gezinnen krijgen, in afwachting van verwijdering afzonderlijke accommodatie, waarbij voldoende privacy is gegarandeerd.”

11 Artikel 18, lid 1, van diezelfde richtlijn bepaalt:

„In situaties waarin een uitzonderlijk groot aantal onderdanen van derde landen moet terugkeren en de inrichtingen voor bewaring van een lidstaat of zijn bestuurlijk of gerechtelijk personeel hierdoor onverwacht zwaar worden belast, kan die lidstaat besluiten, voor de duur van de uitzonderlijke situatie, de overeenkomstig artikel 15, lid 2, derde alinea, bepaalde termijnen voor rechterlijke toetsing te verlengen, en bij dringende maatregel bewaringsomstandigheden vast te stellen die afwijken van het bepaalde in artikel 16, lid 1, en artikel 17, lid 2.”

Duits recht

- 12 § 58a, lid 1, van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Duitse wet betreffende het verblijf, de beroepsactiviteiten en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie ervan (hierna: „AufenthG”), bepaalt:

„De hoogste deelstaatautoriteit kan, op basis van een op feiten gebaseerde prognose, ter afwijking van een ernstige bedreiging voor de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland of een terroristische dreiging, zonder voorafgaande uitwijzingsprocedure een bevel tot verwijdering tegen een vreemdeling uitvaardigen. Het bevel tot verwijdering is onmiddellijk uitvoerbaar. Dreiging met uitzetting is niet vereist.”

- 13 In § 62a, lid 1, AufenthG wordt bepaald:

„Voor bewaring met het oog op verwijdering wordt in beginsel gebruikgemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring. Indien op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland geen speciale inrichtingen voor bewaring beschikbaar zijn of indien de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de fysieke integriteit en het leven van derden of voor zwaarwegende rechtsbelangen in verband met de binnenlandse veiligheid, kan de bewaring in andere gevangnissen ten uitvoer worden gelegd. In dat geval worden de met het oog op verwijdering in bewaring gestelde personen gescheiden van de gewone gevangenen ondergebracht. [...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 14 WM is een Tunesisch onderdaan die woonachtig was in Duitsland. Bij besluit van 1 augustus 2017 heeft het bevoegde ministerie van de deelstaat Hessen (Duitsland) op grond van § 58a, lid 1, AufenthG zijn verwijdering naar Tunesië bevolen, omdat hij een bijzonder gevaar voor de nationale veiligheid vormde, met name gezien zijn persoonlijkheid, zijn gedrag, zijn radicale islamitische overtuigingen, zijn kwalificatie door de inlichtingendiensten als „mensensmokkelaar en ronselaar voor de terroristische organisatie Islamitische Staat” en zijn activiteiten voor die organisatie in Syrië.
- 15 WM heeft bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) ten eerste een beroep ingesteld tegen het besluit van 1 augustus 2017 en ten tweede een verzoek in kort geding ingediend strekkende tot opschorting van de tenuitvoerlegging van dat besluit. Bij beslissing van 19 september 2017 heeft die rechter het verzoek in kort geding afgewezen omdat het voldoende waarschijnlijk was dat WM in Duitsland een terroristische aanslag zou gaan plegen.
- 16 Bij beslissing van 18 augustus 2017 heeft het Amtsgericht Frankfurt am Main (rechter in eerste aanleg Frankfurt am Main, Duitsland) op verzoek van de bevoegde vreemdelingendienst bevolen om WM met het oog op zijn verwijdering overeenkomstig § 62a, lid 1, AufenthG tot en met 23 oktober 2017 in bewaring te stellen in een gevangenis.
- 17 WM is tegen die beslissing in beroep gegaan bij het Landgericht Frankfurt am Main (rechter in tweede aanleg Frankfurt am Main, Duitsland), dat het beroep bij beslissing van 24 augustus 2017 heeft verworpen. WM heeft tegen deze laatste beslissing cassatieberoep ingesteld bij het Bundesgerichtshof, om de onrechtmatigheid van zijn inbewaringstelling van 18 augustus 2017 tot en met 23 oktober 2017 te doen vaststellen.
- 18 Op 9 mei 2018 is WM verwijderd naar Tunesië.
- 19 In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich af of een lidstaat op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land, met het oog op verwijdering, in een gevangenis – gescheiden van de gewone gevangenen – in bewaring mag stellen, niet omdat er in die lidstaat geen speciale inrichtingen voor bewaring zijn, maar omdat die onderdaan een ernstige bedreiging vormt voor de fysieke integriteit en het leven van derden of voor de nationale veiligheid.
- 20 Volgens de verwijzende rechter is de uitkomst van het bij hem aanhangige geding afhankelijk van de uitlegging van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115.
- 21 In die omstandigheden heeft het Bundesgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:
- „Verzet artikel 16, lid 1, van [richtlijn 2008/115] zich tegen een nationale regeling volgens welke de bewaring met het oog op verwijdering ten uitvoer kan worden gelegd in een gewone gevangenis, indien de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de fysieke integriteit en het leven van derden of voor

zwaarwegende rechtsbelangen in verband met de binnenlandse veiligheid, waarbij de met het oog op zijn verwijdering in bewaring gestelde persoon ook in dit geval gescheiden van de gewone gevangenen moet worden ondergebracht?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 22 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling krachtens welke een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land, met het oog op verwijdering, in een gevangenis in bewaring kan worden gesteld – gescheiden van de gewone gevangenen –, omdat hij een ernstige bedreiging vormt voor de fysieke integriteit en het leven van derden of voor de nationale veiligheid.

Toepasselijkheid *ratione materiae* van richtlijn 2008/115

- 23 De Zweedse regering betwist de toepasselijkheid van artikel 16 van richtlijn 2008/115 op het hoofdgeding. Zij benadrukt in dit verband dat overeenkomstig artikel 72 VWEU het communautaire immigratiebeleid van de Europese Unie, waar richtlijn 2008/115 onder valt, de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laat, zodat deze staten bevoegd blijven om doeltreffende veiligheidsmaatregelen te nemen met betrekking tot de inbewaringstelling, met het oog op verwijdering, van illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders. Volgens deze regering is § 62a, lid 1, AufenthG een maatregel die noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de Duitse binnenlandse veiligheid.
- 24 In dit verband zij eraan herinnerd, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 29 van zijn conclusie, dat de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 moet worden beoordeeld aan de hand van de algemene opzet van deze richtlijn, die is vastgesteld op de grondslag van met name artikel 63, eerste alinea, punt 3, onder b), EG, welke bepaling is overgenomen in artikel 79, lid 2, onder c), VWEU, dat is opgenomen in titel V van het derde deel van het VWEU, betreffende de „ruimte van vrijheid, veiligheid en recht”.
- 25 Richtlijn 2008/115 is overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen. In lid 2 van dit artikel worden de situaties opgesomd waarin de lidstaten de mogelijkheid hebben om die richtlijn niet toe te passen. Niets in het bij het Hof aanhangige dossier wijst er echter op dat de situatie van verzoeker in het hoofdgeding onder een van de in artikel 2, lid 2, van die richtlijn bedoelde situaties valt.
- 26 De situatie van verzoeker in het hoofdgeding, die op grond van § 62a, lid 1, AufenthG, welke bepaling tot doel heeft artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 om te zetten in Duits recht, in bewaring is gesteld in een gevangenis, lijkt inderdaad binnen de werkingssfeer van deze richtlijn en meer in het bijzonder van artikel 16, lid 1, daarvan te vallen.
- 27 In casu kan het loutere beroep op artikel 72 VWEU niet volstaan om de toepassing van richtlijn 2008/115 uit te sluiten, ook al volgt uit de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling dat er, om de bewaring ten uitvoer te kunnen leggen in een gevangenis, sprake dient te zijn van een ernstige bedreiging voor de fysieke integriteit en het leven van derden of voor zwaarwegende rechtsbelangen in verband met de binnenlandse veiligheid.
- 28 Immers, volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het weliswaar aan de lidstaten om geschikte maatregelen te nemen om de openbare orde op hun grondgebied en hun binnenlandse en buitenlandse veiligheid te verzekeren, maar volgt daaruit niet dat dergelijke maatregelen volledig aan de toepassing van het Unierecht zijn onttrokken [arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen e.a. (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 143].
- 29 Artikel 72 VWEU, dat bepaalt dat titel V van het VWEU de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laat, kan niet in die zin worden uitgelegd dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent om van een bepaling van Unierecht, in casu artikel 16 van richtlijn 2008/115, af te wijken door zich louter op die verantwoordelijkheid te beroepen [zie in die zin arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen e.a. (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punten 145 en 152].
- 30 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt en dat de prejudiciële vraag moet worden beantwoord.

Ten gronde

- 31 Het Hof heeft geoordeeld dat in artikel 16, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2008/115 het beginsel is vervat dat er voor bewaring van illegaal verblijvende derdelanders met het oog op hun verwijdering gebruik wordt gemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring. De tweede volzin van deze bepaling voorziet in een afwijking van dat beginsel, die als zodanig strikt moet worden uitgelegd (arrest van 17 juli 2014, Bero en Bouzalmate, C-473/13 en C-514/13, EU:C:2014:2095, punt 25).
- 32 Bovendien heeft het Hof vastgesteld dat de tweede volzin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 niet in alle taalversies op dezelfde wijze is geformuleerd. In de Duitse taalversie van deze bepaling wordt namelijk bepaald: „wanneer in een lidstaat geen speciale inrichtingen voor bewaring beschikbaar zijn en de bewaring dient plaats te vinden in een gevangenis, worden in bewaring gestelde onderdanen van derde landen gescheiden gehouden van de gewone gevangenen”. In de andere taalversies verwijst deze bepaling niet naar het niet-bestaan van speciale inrichtingen voor bewaring, maar naar de omstandigheid dat een lidstaat die derdelanders „niet kan” onderbrengen in dergelijke inrichtingen (arrest van 17 juli 2014, Bero en Bouzalmate, C-473/13 en C-514/13, EU:C:2014:2095, punt 26).
- 33 Volgens vaste rechtspraak moet, wanneer er verschillen bestaan tussen de onderscheiden taalversies van een bepaling van het Unierecht, bij de uitlegging van de betreffende bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt [arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 34 Wat in de eerste plaats de algemene opzet van richtlijn 2008/115 betreft, vereist artikel 16, lid 1, eerste volzin, van die richtlijn dat de betrokken derdelanders „in de regel” in speciale inrichtingen voor bewaring worden ondergebracht. Uit het gebruik van deze termen blijkt dat richtlijn 2008/115 uitzonderingen op deze algemene regel toestaat.
- 35 Artikel 18 van richtlijn 2008/115, met het opschrift „Noodsituaties”, bepaalt in lid 1 dat in situaties waarin een uitzonderlijk groot aantal derdelanders moet terugkeren en de inrichtingen voor bewaring van een lidstaat of zijn bestuurlijk of gerechtelijk personeel hierdoor onverwacht zwaar worden belast, die lidstaat kan besluiten, voor de duur van de uitzonderlijke situatie, bij dringende maatregel bewaringsomstandigheden vast te stellen die afwijken van het bepaalde in artikel 16, lid 1, en artikel 17, lid 2, van richtlijn 2008/115.
- 36 Hoewel deze dringende maatregelen alleen van toepassing zijn in de in artikel 18, lid 1, van die richtlijn genoemde uitzonderlijke situaties, is het van belang, zoals de advocaat-generaal in de punten 64 en 69 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat uit de bewoordingen van deze richtlijn of de opzet ervan niet blijkt dat deze situaties de enige gronden zijn waarop de lidstaten zich kunnen beroepen om af te wijken van het beginsel dat derdelanders, met het oog op verwijdering, in bewaring worden gesteld in speciale inrichtingen, als bedoeld in artikel 16, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2008/115.
- 37 In de tweede plaats heeft richtlijn 2008/115, zoals blijkt uit de overwegingen 2 en 4 ervan, tot doel een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid in te voeren met volledige eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen (arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Bovendien moet worden opgemerkt dat elke gelaste bewaring die onder deze richtlijn valt, strikt is gereguleerd door de bepalingen van hoofdstuk IV van die richtlijn, om ervoor te zorgen dat zowel het evenredigheidsbeginsel – het ingezette middel moet in verhouding staan tot het beoogde doel – als de grondrechten van de betrokken derdelanders worden gerespecteerd (arrest van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 55). Volgens overweging 6 van richtlijn 2008/115 moeten beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten (arrest van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 70).
- 39 Uit het voorgaande volgt dat artikel 16, lid 1, tweede volzin, van die richtlijn de lidstaten toestaat om, bij wijze van uitzondering en mits geen van de uitdrukkelijk in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2008/115 bedoelde situaties zich voordoet, illegaal verblijvende derdelanders in bewaring te stellen in een gevangenis, wanneer deze lidstaten wegens de bijzondere omstandigheden van het geval niet kunnen voldoen aan de door richtlijn 2008/115 nagestreefde doelstellingen doordat zij die derdelanders niet in bewaring kunnen stellen in speciale inrichtingen voor bewaring.
- 40 In het onderhavige geval bepaalt § 62a, lid 1, AufenthG dat bewaring met het oog op verwijdering in beginsel plaatsvindt in speciale inrichtingen voor bewaring en slechts bij wijze van uitzondering in een gevangenis, namelijk wanneer de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de fysieke integriteit en het leven van

derden of voor zwaarwegende rechtsbelangen in verband met de binnenlandse veiligheid. In dat geval worden vreemdelingen die met het oog op verwijdering in bewaring worden gesteld, gescheiden van de gewone gevangenen ondergebracht.

- 41 De gronden die in die richtlijn zijn opgenomen om te rechtvaardigen dat de bewaring met het oog op verwijdering ten uitvoer wordt gelegd in een gevangenis, zijn dus een kwestie van openbare orde en openbare veiligheid. Een dergelijke bedreiging kan, bij wijze van uitzondering, rechtvaardigen dat de bewaring van een derdelander met het oog op verwijdering overeenkomstig artikel 16, lid 1, tweede volzin, van richtlijn 2008/115 in een gevangenis – gescheiden van de gewone gevangenen – ten uitvoer wordt gelegd, teneinde, overeenkomstig de met de verwijderingsprocedure nagestreefde doelstellingen, het goede verloop van die procedure te waarborgen.
- 42 Binnen deze context zij eraan herinnerd dat de lidstaten weliswaar in wezen vrij blijven om de eisen van de openbare orde af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen, maar dat die eisen in de context van de Unie, met name omdat zij een afwijking rechtvaardigen van een verplichting die bedoeld is om de eerbiediging van de grondrechten van derdelanders bij hun verwijdering uit de Unie te verzekeren, restrictief moeten worden opgevat, zodat de inhoud ervan niet eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald zonder controle door de instellingen van de Unie (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 48).
- 43 Wat de uitlegging van het begrip „gevaar voor de openbare orde”, als bedoeld in artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115, betreft, heeft het Hof geoordeeld dat dit begrip hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, veronderstelt dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 60).
- 44 Ten aanzien van het begrip „nationale veiligheid” blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat dit zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en dat bijgevolg de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten en van het voortbestaan van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, evenals de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen (arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 66).
- 45 Zoals de advocaat-generaal in punt 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het vereiste dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, als grondslag voor het verkorten of afzien van de termijn voor vrijwillig vertrek van de derdelander op grond van artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115, a fortiori noodzakelijk ter rechtvaardiging van de tenuitvoerlegging van de bewaring met het oog op verwijdering, overeenkomstig artikel 16, lid 1, tweede volzin, van richtlijn 2008/115, in een gevangenis.
- 46 Bijgevolg kan een aantasting van de openbare orde of de openbare veiligheid een beslissing om een derdelander overeenkomstig artikel 16, lid 1, tweede volzin, van richtlijn 2008/115 met het oog op verwijdering in bewaring te stellen in een gevangenis enkel rechtvaardigen indien zijn individueel gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving of van de interne of externe veiligheid van de betrokken lidstaat aantast (zie in die zin arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 67).
- 47 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of die voorwaarden in het hoofdgeding zijn vervuld.
- 48 Gelet op het voorgaande dient op de vraag te worden geantwoord dat artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling krachtens welke een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land, met het oog op verwijdering, in een gevangenis in bewaring kan worden gesteld – gescheiden van de gewone gevangenen –, omdat hij een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving of van de interne of externe veiligheid van de betrokken lidstaat aantast.

Kosten

- 49 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling krachtens welke een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land, met het oog op verwijdering, in een gevangenis in bewaring kan worden gesteld – gescheiden van de gewone gevangenen –, omdat hij een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving of van de interne of externe veiligheid van de betrokken lidstaat aantast.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.