

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

30 november 2009 (\*)

„Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met vrij verkeer van personen – Richtlijn 2008/115/EG – Terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op grondgebied verblijven – Artikel 15, leden 4 tot en met 6 – Termijn voor bewaring – Inaanmerkingneming van tijdvak waarin uitvoering van verwijderingsbeslissing is geschorst – Begrip „redelijk vooruitzicht op verwijdering”

In zaak C-357/09 PPU,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens de artikelen 68 EG en 234 EG, ingediend door het Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) bij beslissing van 10 augustus 2009, ingekomen bij het Hof op 7 september 2009, in de procedure

**Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov),**

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, C. Toader, kamerpresidenten, C. W. A. Timmermans, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen (rapporteur), T. von Danwitz en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,

griffier: N. Nanchev, administrateur,

gezien het verzoek van de verwijzende rechter van 10 augustus 2009, ingekomen bij het Hof op 7 september 2009 en aangevuld op 10 september 2009, om de prejudiciële verwijzing overeenkomstig artikel 104 ter van het Reglement voor de procesvoering volgens de spoedprocedure te behandelen,

gezien de beslissing van de Tweede kamer van 22 september 2009 tot inwilliging van het verzoek,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 oktober 2009,

gelet op de opmerkingen van:

- S. S. Kadzoev, vertegenwoordigd door D. Daskalova en V. Ilareva, advocati,
- de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door T. Ivanov en E. Petranova als gemachtigden,
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door R. Mackevičienė als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. Petrova en M. Condou-Durande als gemachtigden,

de advocaat-generaal gehoord,

het navolgende

**Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 15, leden 4 tot en met 6, 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 een bestuurlijke procedure die op initiatief van de directeur van de Direktsia „Migratsia“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (directie migratie van het Bulgaarse ministerie van Binnenlandse Zaken) is ingesteld. Deze procedure strekt ertoe de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechtshof te Sofia) ambtshalve te doen beslissen over de handhaving van de inbewaringstelling van S. S. Kadzoev (Huchbarov) in de speciale inrichting voor de tijdelijke plaatsing van vreemdelingen van genoemde directie te Busmantsi (hierna: „inrichting voor tijdelijke plaatsing“), in het district van Sofia.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### *Gemeenschapsregeling*

- 3 Richtlijn 2008/115 heeft met name artikel 63, eerste alinea, punt 3, sub b, EG als grondslag. Punt 9 van de considerans van deze richtlijn luidt:

„Overeenkomstig richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus [(PB L 326, blz. 13)], mag een onderdaan van een derde land die in een lidstaat asiel heeft aangevraagd niet worden beschouwd als iemand die illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft, totdat het afwijzende besluit inzake het verzoek respectievelijk het besluit waarbij het verblijfsrecht van de betrokkene wordt beëindigd, in werking is getreden.“

- 4 Artikel 15 van richtlijn 2008/115, dat in het hoofdstuk betreffende bewaring met het oog op verwijdering staat, bepaalt:

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

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

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

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.”

5 Volgens artikel 20 van richtlijn 2008/115 moeten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om, onder voorbehoud van artikel 13, lid 4, uiterlijk op 24 december 2010 aan deze richtlijn te voldoen.

6 Overeenkomstig artikel 22 van richtlijn 2008/115 is deze richtlijn op 13 januari 2009 in werking getreden.

#### *Nationale regeling*

7 Richtlijn 2008/115 is in Bulgaars recht omgezet bij de wet betreffende vreemdelingen in de Republiek Bulgarije (DV nr. 153 van 1998), zoals gewijzigd op 15 mei 2009 (DV nr. 36 van 2009; hierna: „Vreemdelingenwet”).

8 Volgens de verwijzende rechter is artikel 15, lid 4, van die richtlijn echter nog niet omgezet in Bulgaars recht.

9 Artikel 44, lid 6, van de Vreemdelingenwet bepaalt dat wanneer een bestuurlijke dwangmaatregel niet kan worden uitgevoerd jegens een vreemdeling omdat zijn identiteit niet is vastgesteld, of omdat er een duidelijk gevaar voor achterhouding bestaat, de instantie die deze maatregel heeft genomen de plaatsing van deze vreemdeling in een inrichting voor tijdelijke plaatsing van vreemdelingen kan gelasten, teneinde zijn verwijdering van het grondgebied van de Republiek Bulgarije of zijn uitzetting te regelen.

10 Vóór de omzetting van richtlijn 2008/115 was de plaatsing in een dergelijke inrichting door geen enkele termijn beperkt.

11 Thans luidt artikel 44, lid 8, van de Vreemdelingenwet dat „[d]e plaatsing duurt zolang de in lid 6 bedoelde omstandigheden voortduren, met dien verstande dat deze niet meer dan zes maanden mag bedragen. Wanneer de persoon weigert met de bevoegde autoriteiten samen te werken, wanneer er vertraging is bij het verkrijgen van de noodzakelijke documenten voor de verwijdering of de uitzetting of wanneer de persoon een bedreiging voor de nationale veiligheid of de openbare orde vormt, kan de plaatsing bij uitzondering worden verlengd tot twaalf maanden”.

12 In artikel 46a, leden 3 tot en met 5, van de Vreemdelingenwet is bepaald:

„3) Elke zes maanden stelt de directeur van de inrichting voor de tijdelijke plaatsing van vreemdelingen een lijst op van vreemdelingen die aldaar gedurende meer dan zes maanden hebben verbleven wegens belemmeringen bij hun verwijdering van het grondgebied. De lijst wordt gezonden naar het bestuursrechtshof van de plaats waar de inrichting is gevestigd.

4) Na elke periode van zes maanden van plaatsing in een inrichting voor tijdelijke plaatsing beslist het gerechtshof ambtshalve in raadkamer over de verlenging, de vervanging of het einde van de inbewaringstelling. De beslissing van het gerechtshof is niet voor beroep vatbaar.

5) Wanneer het gerechtshof het bestreden besluit tot plaatsing vernietigt of de vrijlating van de vreemdeling gelast, wordt laatstgenoemde onmiddellijk uit de inrichting voor tijdelijke plaatsing ontslagen.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 13 Op 21 oktober 2006 is door de Bulgaarse politie een persoon aangehouden bij de grens met Turkije. Hij had geen identiteitsdocumenten bij zich en heeft zich voorgesteld onder de naam Said Shamilovich Huchbarov, geboren op 11 februari 1979 te Grozny (Tsjetsjenië). Hij heeft verklaard dat hij niet wilde dat het consulaat van Rusland van zijn aanhouding in kennis werd gesteld.
- 14 Bij besluit van 22 oktober 2006 van de bevoegde politiediensten is een bestuurlijke dwangmaatregel tot verwijdering van deze persoon opgelegd.
- 15 De betrokkene is op 3 november 2006 in bewaring gesteld in de inrichting voor tijdelijke plaatsing, totdat het mogelijk werd om dat besluit uit te voeren, dat wil zeggen totdat documenten die hem in staat stelden naar het buitenland te reizen en de garantie van voldoende financiële middelen voor de aankoop van een vervoerbewijs naar Tsjetsjenië waren verkregen. Dat besluit is uitvoerbaar geworden op 17 april 2008, na rechterlijk toezicht.
- 16 Op 14 december 2006 heeft de betrokkene voor de instanties van de inrichting voor tijdelijke plaatsing verklaard dat zijn echte naam niet Huchbarov, maar Kadzoev was.
- 17 Tijdens twee bestuurlijke procedures voor het Administrativen sad Sofia-grad is een geboorteakte overgelegd waaruit blijkt dat Kadzoev is geboren op 11 februari 1979 te Moskou (voormalige Sovjet-Unie), uit een Tsjetsjeense vader, Shamil Kadzoev, en een Georgische moeder, Loli Elihvari. Er is echter ook een tot 3 februari 2001 geldige voorlopige identiteitskaart van burger van de Tsjetsjeense Republiek Itsjkerië overgelegd, op naam van Said Shamilovich Kadzoev, geboren op 11 februari 1979 te Grozny. De betrokkene is zich bij de autoriteiten echter blijven voorstellen onder de namen Kadzoev of Huchbarov.
- 18 In de periode januari 2007-april 2008 heeft een briefwisseling tussen de Bulgaarse en de Russische autoriteiten plaatsgevonden. Anders dan de Bulgaarse autoriteiten, waren de Russische autoriteiten van mening dat de voorlopige identiteitskaart op naam van Said Shamilovich Kadzoev was afgegeven door personen en door een autoriteit die onbekend zijn in de Russische Federatie, zodat zij niet kon worden beschouwd als een document waaruit het Russische burgerschap van de betrokkene blijkt.
- 19 Op 31 mei 2007, tijdens zijn verblijf in de inrichting voor tijdelijke plaatsing, heeft Kadzoev de vluchtelingenstatus aangevraagd. Zijn beroep tegen de weigering van de Bulgaarse autoriteiten om deze aanvraag in te willigen, is verworpen bij uitspraak van het Administrativen sad Sofia-grad van 9 oktober 2007. Op 21 maart 2008 heeft de betrokkene een tweede asielaanvraag ingediend, die hij echter op 2 april daaraanvolgend heeft ingetrokken. Op 24 maart 2009 heeft Kadzoev een derde aanvraag in die zin ingediend. Bij beslissing van 10 juli 2009 heeft het Administrativen sad Sofia-grad de aanvraag van Kadzoev afgewezen en hem asiel geweigerd. Tegen deze laatste beslissing kan geen beroep worden ingesteld.

- 20 Op 20 juni 2008 heeft de advocaat van Kadzoev verzocht om de inbewaringstelling te vervangen door een lichtere maatregel, te weten de verplichting voor Kadzoev om op gezette tijden een door de politie van zijn verblijfplaats gehouden register te ondertekenen. De bevoegde autoriteiten waren van oordeel dat Kadzoev geen daadwerkelijk adres in Bulgarije had en hebben dit verzoek afgewezen op grond dat de noodzakelijke voorwaarden niet waren vervuld.
- 21 Op 22 oktober 2008 is een vergelijkbaar verzoek ingediend. Dat is ook afgewezen.
- 22 Na een bestuurlijke procedure die op verzoek van Kadzoev bij de Commissie voor bescherming tegen discriminatie is ingesteld en die heeft geleid tot een procedure bij het Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechtshof), heeft deze laatste rechter, evenals deze commissie, in zijn beslissing van 12 maart 2009 verklaard dat het onmogelijk was om de identiteit en het burgerschap van Kadzoev met zekerheid vast te stellen en heeft hij Kadzoev op basis daarvan als staatloze beschouwd.
- 23 Blijkens de verwijzingsbeslissing is het volgens het Bureau voor bijstand aan mensen die foltering hebben overleefd, het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen en Amnesty International waarschijnlijk dat Kadzoev het slachtoffer is geweest van foltering en van vernederende en onmenselijke behandeling in zijn land van herkomst.
- 24 Ondanks de inspanningen van de Bulgaarse autoriteiten, bepaalde niet-gouvernementele organisaties en Kadzoev zelf om een veilig derde land te vinden dat deze laatste kon opvangen, is geen enkele overeenkomst bereikt en tot nu toe heeft hij geen reisdocumenten ontvangen. De Republiek Oostenrijk en Georgië, waaraan de Bulgaarse autoriteiten dit hadden gevraagd, hebben geweigerd om Kadzoev op te vangen. De Republiek Turkije, waartoe de Bulgaarse autoriteiten zich eveneens hadden gericht, heeft niet geantwoord.
- 25 Het Administrativen sad Sofia-grad preciseert dat Kadzoev nog steeds in de inrichting voor tijdelijke plaatsing in bewaring wordt gehouden.
- 26 Het hoofdgeding is ingesteld bij neerlegging van een bestuurlijke akte van de directeur van de directie migratie van het Bulgaarse ministerie van Binnenlandse Zaken, waarin deze rechter is verzocht om ambtshalve, op grond van artikel 46a, lid 3, van de Vreemdelingenwet, uitspraak te doen over de handhaving van de bewaring van Kadzoev.
- 27 Die rechter merkt op dat de plaatsing in de inrichting voor tijdelijke plaatsing totaal niet in de tijd was beperkt vóór de wijziging van de wet betreffende vreemdelingen in de Republiek Bulgarije ter omzetting van richtlijn 2008/115. Hij wijst erop dat er geen overgangsbepalingen bestaan voor situaties waarin beslissingen zijn genomen vóór die wijziging. Er is dus uitlegging noodzakelijk over de vraag of de nieuwe uit richtlijn 2008/115 voortvloeiende bepalingen van toepassing zijn op de termijnen en de gronden voor verlenging van deze termijnen, met name omdat de door deze richtlijn voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling in het hoofdgeding was overschreden vóór de vaststelling van deze richtlijn.
- 28 Bovendien preciseert geen enkele uitdrukkelijke bepaling of de in artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 bedoelde termijnen in een situatie als die in het hoofdgeding aldus moeten worden opgevat dat zij ook het tijdvak insluiten waarin de vreemdeling in bewaring werd gehouden terwijl er een wettelijk verbod bestond op uitvoering van een bestuurlijke maatregel van „verwijdering onder dwang” op grond dat Kadzoev een procedure tot verkrijging van de humanitaire status en de vluchtelingenstatus had ingesteld.
- 29 Tot slot wijst die rechter erop dat indien er geen „redelijk vooruitzicht op verwijdering” in de zin van artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 bestaat, de vraag rijst of Kadzoev overeenkomstig deze bepaling onmiddellijk moet worden vrijgelaten.
- 30 Daarop heeft het Administrativen sad Sofia-grad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 [...] aldus worden uitgelegd dat:

- a) wanneer het nationale recht van de lidstaat vóór de omzetting van de vereisten van deze richtlijn geen maximumtermijn voor de inbewaringstelling, noch redenen voor de verlenging daarvan voorschreef en bij de omzetting van deze richtlijn niet is bepaald dat de nieuwe bepalingen terugwerkende kracht hebben, die vereisten van deze richtlijn slechts toepasselijk zijn en de termijn doen lopen vanaf de omzetting ervan in het nationale recht van de lidstaat?
  - b) tot de termijn voor de bewaring in een speciale inrichting met het oog op verwijdering, in de zin van genoemde richtlijn, niet wordt gerekend het tijdvak waarin de uitvoering van een besluit tot verwijdering [van het grondgebied] van de lidstaat krachtens een uitdrukkelijke bepaling was geschorst omdat een procedure tot het verkrijgen van asiel op verzoek van een onderdaan van een derde land werd gevoerd, zelfs als hij gedurende deze procedure verder in dezelfde speciale inrichting voor bewaring heeft verbleven, wanneer de nationale wetgeving van de lidstaat dat toestaat?
- 2) Moet artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 [...] aldus worden uitgelegd dat tot de termijn voor de bewaring in een speciale inrichting met het oog op verwijdering, in de zin van genoemde richtlijn, niet wordt gerekend het tijdvak waarin de uitvoering van een besluit tot verwijdering [van het grondgebied] van de lidstaat krachtens een uitdrukkelijke bepaling was geschorst omdat een beroepsprocedure tegen genoemd besluit bij de rechter aanhangig was, zelfs als hij gedurende deze procedure verder in dezelfde speciale inrichting voor bewaring heeft verbleven, wanneer de onderdaan niet over geldige identiteitsdocumenten beschikte en er derhalve twijfel bestaat over zijn identiteit of omdat hij niet beschikt over bestaansmiddelen of omdat hij agressief gedrag vertoont?
- 3) Moet artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 [...] aldus worden uitgelegd dat de verwijdering redelijkerwijs niet mogelijk is, wanneer:
- a) op het moment van toetsing van de inbewaringstelling door de rechter, de staat waarvan de belanghebbende onderdaan is, heeft geweigerd hem een reisdocument met het oog op zijn terugkeer te verstrekken en er tot dat moment geen overeenstemming met het derde land is om de betrokkene daar op te nemen, hoewel de bestuurlijke organen van de lidstaat hun inspanningen in die zin voortzetten?
  - b) op het moment van toetsing van de inbewaringstelling door de rechter er een terugnameovereenkomst bestond tussen de Europese Unie en de staat waarvan de betrokkene onderdaan is, maar de lidstaat wegens het bestaan van nieuwe bewijzen – namelijk een geboorteakte van de betrokkene – geen beroep heeft gedaan op de bepalingen van genoemde overeenkomst, mits de betrokkene niet wil terugkeren?
  - c) de mogelijkheden tot verlenging van de termijnen voor de inbewaringstelling, voorzien in artikel 15, lid 6, van richtlijn [2008/115] zijn verlopen, en er met het derde land geen terugnameovereenkomst is gesloten op het moment van de toetsing van de inbewaringstelling [van de betrokkene] door de rechter aan artikel 15, lid 6, sub b, van deze richtlijn?
- 4) Moet artikel 15, leden 4 en 6, van richtlijn 2008/115 [...] aldus worden uitgelegd dat wanneer bij de toetsing van de bewaring met het oog op de verwijdering van de betrokkene naar een derde land wordt vastgesteld dat er geen redelijke grond voor verwijdering is en dat de gronden voor de verlenging van zijn inbewaringstelling zijn uitgeput:
- a) de gelasting van zijn onmiddellijke vrijlating desalniettemin achterwege moet blijven, wanneer aan de volgende cumulatieve voorwaarden is voldaan: de belanghebbende beschikt niet over geldige identiteitsdocumenten, ongeacht hoelang zij nog geldig zijn, zodat er twijfel over zijn identiteit bestaat; hij vertoont agressief gedrag; hij beschikt over geen enkel bestaansmiddel en er is geen enkele derde die zich heeft verbonden in zijn levenbehoefte te voorzien?

- b) met het oog op de beslissing omtrent de vrijlating uitvoerig moet worden beoordeeld of de onderdaan van het derde land overeenkomstig de bepalingen van het nationale recht van de lidstaat beschikt over de noodzakelijke middelen om op het grondgebied van de lidstaat te verblijven en over een adres waar hij kan wonen?"

### **Spoeedprocedure**

- 31 Het Administrativen sad Sofia-grad heeft verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzing aan de in artikel 104 ter van het Reglement voor de procesvoering voorziene spoedprocedure te onderwerpen.
- 32 De verwijzende rechter heeft ter motivering van dat verzoek erop gewezen dat de zaak de vraag doet rijzen of Kadzoev in bewaring moet blijven in de inrichting voor tijdelijke plaatsing dan wel moet worden vrijgelaten. Gelet op de situatie van deze persoon, heeft die rechter te kennen gegeven dat het raadzaam zou zijn dat de behandeling van de zaak niet gedurende lange tijd wordt geschorst.
- 33 De advocaat-generaal gehoord, heeft de Tweede kamer van het Hof besloten om gevolg te geven aan het verzoek van de verwijzende rechter om de prejudiciële verwijzing aan de spoedprocedure te onderwerpen. De zaak is naar het Hof verwezen voor toewijzing aan de Grote kamer.

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### *Eerste vraag, sub a*

- 34 Met zijn eerste vraag, sub a, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat de daarin voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling het tijdvak van bewaring moet insluiten dat is vervuld vóór de regeling van deze richtlijn van toepassing is geworden.
- 35 Artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 stelt de maximumtermijn voor bewaring met het oog op verwijdering vast.
- 36 Indien het tijdvak van bewaring met het oog op verwijdering dat is vervuld vóór de regeling van richtlijn 2008/115 van toepassing is geworden, niet in aanmerking werd genomen voor de berekening van de maximumtermijn voor inbewaringstelling, zouden personen in een situatie als die van Kadzoev langer in bewaring kunnen worden gehouden dan de in artikel 15, leden 5 en 6, van deze richtlijn voorziene maximumtermijnen.
- 37 Een dergelijke situatie stemt niet overeen met de doelstelling van die bepalingen van richtlijn 2008/115, te weten hoe dan ook te waarborgen dat de bewaring met het oog op verwijdering niet langer dan achttien maanden duurt.
- 38 Bovendien is artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 onmiddellijk van toepassing op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie.
- 39 Op de eerste vraag, sub a, moet dus worden geantwoord dat artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat de daarin voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling het tijdvak van bewaring moet insluiten dat is vervuld in het kader van een verwijderingsprocedure die is ingesteld vóór de regeling van deze richtlijn van toepassing is geworden.

#### *Eerste vraag, sub b*

- 40 Met zijn eerste vraag, sub b, wenst de verwijzende rechter te vernemen of bij de berekening van de in artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 voorziene termijn voor bewaring

met het oog op verwijdering rekening moet worden gehouden met het tijdvak waarin de uitvoering van de verwijderingsbeslissing was geschorst omdat een asielaanvraag van een onderdaan van een derde land werd onderzocht, terwijl deze gedurende de procedure inzake deze aanvraag verder in de inrichting voor tijdelijke plaatsing heeft verbleven.

- 41 In punt 9 van de considerans van richtlijn 2008/115 staat dat „[o]vereenkomstig richtlijn 2005/85 [...] een onderdaan van een derde land die in een lidstaat asiel heeft aangevraagd niet [mag] worden beschouwd als iemand die illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft, totdat het afwijzende besluit inzake het verzoek respectievelijk het besluit waarbij het verblijfsrecht van de betrokkene wordt beëindigd, in werking is getreden”.
- 42 Artikel 7, leden 1 en 3, van richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB L 31, blz.18) bepaalt dat asielzoekers zich vrij kunnen bewegen op het grondgebied van de ontvangende lidstaat of binnen een hun daartoe door deze lidstaat aangewezen gebied, maar in de gevallen waarin dit nodig blijkt, bijvoorbeeld om juridische redenen of om redenen van openbare orde, de lidstaten een asielzoeker overeenkomstig hun nationale wetgeving op een bepaalde plaats mogen vasthouden.
- 43 Volgens artikel 21 van richtlijn 2003/9 zorgen de lidstaten ervoor dat tegen negatieve beslissingen met betrekking tot de toekenning van voorzieningen op grond van deze richtlijn of beslissingen op grond van artikel 7 die individuele gevolgen hebben voor asielzoekers, beroep kan worden aangetekend volgens de in de nationale wetgeving neergelegde procedures. Ten minste wordt in laatste instantie de mogelijkheid van beroep of toetsing voor een rechterlijke instantie geboden.
- 44 Artikel 18, lid 1, van richtlijn 2005/85 bepaalt dat de lidstaten een persoon niet in bewaring mogen houden uitsluitend omdat hij een asielzoeker is, en lid 2 van dat artikel voorziet erin dat indien een asielzoeker in bewaring wordt gehouden, de lidstaten ervoor zorgen dat snelle toetsing door een rechterlijke instantie mogelijk is.
- 45 De bewaring met het oog op verwijdering die in richtlijn 2008/115 wordt geregeld en de bewaring van een asielzoeker die met name krachtens de richtlijnen 2003/9 en 2005/85 en de toepasselijke nationale bepalingen wordt gelast, vallen dus onder afzonderlijke rechtsregelingen.
- 46 Het staat aan de nationale rechter om te bepalen of het verblijf van Kadzoev in de inrichting voor tijdelijke plaatsing in het tijdvak waarin hij asielzoeker was, voldeed aan de voorwaarden van de communautaire en nationale bepalingen op het gebied van asiel.
- 47 Mocht blijken dat geen enkele beslissing over de plaatsing van Kadzoev in de inrichting voor tijdelijke plaatsing is genomen in het kader van de procedures die zijn ingeleid na diens asielaanvragen, vermeld in punt 19 van het onderhavige arrest, en dat zijn inbewaringstelling dus is blijven berusten op de oudere nationale regeling inzake bewaring met het oog op verwijdering of op de regeling van richtlijn 2008/115, zou het tijdvak van inbewaringstelling van Kadzoev dat overeenstemt met het tijdvak waarin deze asielprocedures lopende waren, in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening van het in artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 bedoelde tijdvak van bewaring met het oog op verwijdering.
- 48 Derhalve dient op de eerste prejudiciële vraag, sub b, te worden geantwoord dat het tijdvak waarin een persoon in een inrichting voor tijdelijke plaatsing is geplaatst op grond van een beslissing die op basis van de nationale en communautaire bepalingen over asielzoekers is genomen, niet mag worden beschouwd als bewaring met het oog op verwijdering in de zin van artikel 15 van richtlijn 2008/115.

#### *Tweede vraag*

- 49 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het tijdvak waarin de uitvoering van het verwijderingsbesluit was geschorst omdat de betrokkene tegen dit besluit



beroep had ingesteld bij de rechter, in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het tijdvak van bewaring met het oog op verwijdering wanneer de betrokkene gedurende deze procedure verder in een inrichting voor tijdelijke plaatsing heeft verbleven.

- 50 In dit verband bepaalt artikel 13, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/115 met name dat de betrokken onderdaan van een derde land over een doeltreffend rechtsmiddel beschikt dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd, kan aanwenden tegen de besluiten in het kader van terugkeer. Deze autoriteit of deze instantie is bevoegd om de besluiten in het kader van terugkeer te herzien en kan eveneens de uitvoering ervan tijdelijk schorsen, tenzij op grond van de nationale wetgeving reeds een tijdelijke opschorting van toepassing is.
- 51 Noch op basis van artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 noch op basis van enige andere bepaling van deze richtlijn kan echter worden geoordeeld dat tijdvakken van bewaring met het oog op verwijdering niet voor de berekening van de in artikel 15, leden 5 en 6, gedefinieerde maximumtermijn voor inbewaringstelling in aanmerking zouden mogen worden genomen omdat de uitvoering van de verwijderingsbeslissing is geschorst.
- 52 In het bijzonder is de schorsing van de verwijderingsbeslissing omdat beroep tegen deze beslissing is ingesteld bij de rechter, geen onderdeel van de in artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115 genoemde gronden voor verlenging van de bewaring.
- 53 Het tijdvak van bewaring dat de betrokkene heeft vervuld gedurende de procedure waarbij de rechtmatigheid van de verwijderingsbeslissing door de rechter wordt getoetst, dient dan ook in aanmerking te worden genomen bij de berekening van de in artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling.
- 54 Indien dat niet het geval was, zou de duur van de bewaring met het oog op verwijdering van geval tot geval in eenzelfde lidstaat of tussen de lidstaten kunnen variëren, in voorkomend geval aanzienlijk, vanwege de bijzonderheden en de omstandigheden van de nationale gerechtelijke procedures, hetgeen in strijd zou zijn met de doelstelling van artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115, te weten, te waarborgen dat voor alle lidstaten dezelfde maximumtermijn voor inbewaringstelling geldt.
- 55 Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het arrest van 29 januari 2009, Petrosian (C-19/08, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), waarop de Bulgaarse regering zich heeft beroepen. In die zaak, die betrekking had op de uitlegging van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 50, blz. 1), heeft het Hof immers geoordeeld dat wanneer in het kader van een procedure tot overdracht van een asielzoeker, de wettelijke regeling van de verzoekende lidstaat voorziet in opschortende werking van een beroep, de in artikel 20, lid 1, sub d, van deze verordening voorziene termijn voor uitvoering van de overdracht niet reeds aanvangt met de voorlopige beslissing van de rechter om de toepassing van de overdrachtsprocedure te schorsen, maar pas met de beslissing van de rechter over de gegrondheid van de procedure, die de toepassing daarvan niet meer in de weg kan staan.
- 56 Die uitlegging van artikel 20, lid 1, sub d, van verordening nr. 343/2003 kan niet worden getransponeerd naar de context van de uitlegging van artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115. Daar waar immers de in het arrest Petrosian, reeds aangehaald, aan de orde zijnde termijn bepaalt over hoeveel tijd de verzoekende lidstaat beschikt om de overdracht van een asielzoeker naar de tot terugname gehouden lidstaat uit te voeren, hebben de maximumtermijnen van artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 tot doel, de vrijheidsbeneming van een persoon te beperken. Bovendien stellen deze laatste termijnen een beperking aan de duur van de bewaring met het oog op verwijdering, en niet aan de uitvoering van de verwijderingsprocedure op zich.
- 57 Derhalve dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het tijdvak waarin de uitvoering van het

verwijderingsbesluit was geschorst omdat de betrokkene tegen dit besluit beroep had ingesteld bij de rechter, in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het tijdvak van bewaring met het oog op verwijdering wanneer de betrokkene gedurende deze procedure verder in een inrichting voor tijdelijke plaatsing heeft verbleven.

*Derde vraag*

- 58 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen hoe artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115, en met name het begrip „redelijk vooruitzicht op verwijdering“, tegen de achtergrond van de feiten van het hoofdgeding moet worden opgevat.

Derde vraag, sub c

- 59 Met zijn derde vraag, sub c, wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat er geen redelijk vooruitzicht op verwijdering is wanneer de mogelijkheden voor verlenging van de in lid 6 van dat artikel voorziene termijnen voor inbewaringstelling zijn uitgeput in het geval dat op het tijdstip van de rechterlijke toetsing van de bewaring van de betrokkene met het derde land geen terugnameovereenkomst is gesloten.

- 60 Wanneer de in artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115 voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling is bereikt, doet de vraag zich niet meer voor of er niet langer een „redelijk vooruitzicht op verwijdering“ in de zin van artikel 15, lid 4, is. In dat geval moet de betrokkene immers hoe dan ook onmiddellijk worden vrijgelaten.

- 61 Artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 kan dus enkel van toepassing zijn wanneer de in artikel 15, leden 5 en 6, van deze richtlijn voorziene maximumtermijnen voor inbewaringstelling nog niet zijn verstreken.

- 62 Derhalve dient op de derde vraag, sub c, te worden geantwoord dat artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het geen toepassing vindt wanneer de mogelijkheden voor verlenging van de in artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115 voorziene termijnen voor inbewaringstelling zijn uitgeput op het tijdstip van de rechterlijke toetsing van de bewaring van de betrokkene.

Derde vraag, sub a en b

- 63 Met betrekking tot de derde vraag, sub a en b, dient te worden benadrukt dat artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 bepaalt dat de bewaring niet langer gerechtvaardigd is en de betrokkene onmiddellijk wordt vrijgelaten wanneer er omwille van juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is.

- 64 Zoals uit artikel 15, leden 1 en 5, van richtlijn 2008/115 blijkt, kan de bewaring van een persoon met het oog op verwijdering niet langer duren dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering, voor zover zij noodzakelijk is om een geslaagde verwijdering te garanderen.

- 65 Op het tijdstip dat de rechtmatigheid van de bewaring opnieuw door de nationale rechter wordt getoetst, dient er dan ook een werkelijk vooruitzicht te zijn dat de verwijdering kan slagen rekening houdend met de in artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 voorziene termijnen, alvorens kan worden geoordeeld dat er een „redelijk vooruitzicht op verwijdering“ in de zin van artikel 15, lid 4, van deze richtlijn blijft bestaan.

- 66 Er is dan ook geen redelijk vooruitzicht op verwijdering wanneer het weinig waarschijnlijk lijkt dat de betrokkene, gezien die termijnen, in een derde land wordt opgevangen.

- 67 Derhalve moet op de derde vraag, sub a en b, worden geantwoord dat artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat alleen wanneer er een werkelijk vooruitzicht is dat de verwijdering kan slagen rekening houdend met de in artikel 15, leden 5 en 6, voorziene termijnen, sprake is van een redelijk vooruitzicht op verwijdering, en dat dit

laatste vooruitzicht niet bestaat wanneer het weinig waarschijnlijk lijkt dat de betrokkene, gezien deze termijnen, in een derde land wordt opgevangen.

#### *Vierde vraag*

- 68 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het op basis van artikel 15, leden 4 en 6, van richtlijn 2008/115 mogelijk is om, ondanks dat de bij deze richtlijn voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling is verstreken, de betrokkene niet onmiddellijk vrij te laten op grond dat hij niet in het bezit is van geldige documenten, dat hij agressief is en dat hij noch over eigen bestaansmiddelen noch over een woning of middelen die de lidstaat daartoe verstrekt, beschikt.
- 69 In dit verband dient te worden benadrukt dat, zoals met name uit de punten 37, 54 en 61 van het onderhavige arrest blijkt, artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115 in geen geval toestaat dat de in deze bepaling gedefinieerde maximumtermijnen worden overschreden.
- 70 De mogelijkheid om een persoon om redenen van openbare orde en openbare veiligheid in bewaring te stellen, kan geen grondslag vinden in richtlijn 2008/115. Bijgevolg kan geen van de door de verwijzende rechter aangevoerde omstandigheden op zich een reden voor bewaring krachtens de bepalingen van die richtlijn vormen.
- 71 Derhalve dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 15, leden 4 en 6, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de in deze richtlijn voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling is verstreken, op basis van dit artikel niet kan worden beslist om de betrokkene niet onmiddellijk vrij te laten op grond dat hij niet in het bezit is van geldige documenten, dat hij agressief is en dat hij noch over eigen bestaansmiddelen noch over een woning of middelen die de lidstaat daartoe verstrekt, beschikt.

#### **Kosten**

- 72 Ten aanzien van de partij in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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 van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 15, leden 5 en 6, 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 de daarin voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling het tijdvak van bewaring moet insluiten dat is vervuld in het kader van een verwijderingsprocedure die is ingeleid vóór de regeling van deze richtlijn van toepassing is geworden.**
- 2) **Het tijdvak waarin een persoon in een inrichting voor tijdelijke plaatsing is geplaatst op grond van een beslissing die krachtens de nationale en communautaire bepalingen over asielzoekers is genomen, mag niet worden beschouwd als bewaring met het oog op verwijdering in de zin van artikel 15 van richtlijn 2008/115.**
- 3) **Artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat het tijdvak waarin de uitvoering van het verwijderingsbesluit was geschorst omdat de betrokkene tegen dit besluit beroep had ingesteld bij de rechter, in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het tijdvak van bewaring met het oog op verwijdering wanneer de betrokkene gedurende**

deze procedure verder in een inrichting voor tijdelijke plaatsing heeft verbleven.

- 4) **Artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat het geen toepassing vindt wanneer de mogelijkheden voor verlenging van de in artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115 voorziene termijnen voor inbewaringstelling zijn uitgeput op het tijdstip van de rechterlijke toetsing van de bewaring van de betrokkene.**
- 5) **Artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat alleen wanneer er een werkelijk vooruitzicht is dat de verwijdering kan slagen rekening houdend met de in artikel 15, leden 5 en 6, voorziene termijnen, sprake is van een redelijk vooruitzicht op verwijdering, en dat dit laatste vooruitzicht niet bestaat wanneer het weinig waarschijnlijk lijkt dat de betrokkene, gezien deze termijnen, in een derde land wordt opgevangen.**
- 6) **Artikel 15, leden 4 en 6, van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat wanneer de in deze richtlijn voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling is verstreken, op basis van dit artikel niet kan worden beslist om de betrokkene niet onmiddellijk vrij te laten op grond dat hij niet in het bezit is van geldige documenten, dat hij agressief is en dat hij noch over eigen bestaansmiddelen noch over een woning of middelen die de lidstaat daartoe verstrekt, beschikt.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Bulgaars.