

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

15 maart 2017 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III) – Artikel 28, lid 2 – Bewaring met het oog op overdracht – Artikel 2, onder n) – Significant risico op onderduiken – Objectieve criteria – Ontbreken van wettelijke definitie”

In zaak C-528/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend krachtens artikel 267 VWEU door de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) bij beslissing van 24 september 2015, ingekomen bij het Hof op 7 oktober 2015, in de procedure

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie

tegen

Salah Al Chodor,

Ajlin Al Chodor,

Ajvar Al Chodor,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Prechal (rapporteur), A. Rosas, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 juli 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, vertegenwoordigd door D. Franc,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en S. Šindelková als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brandon als gemachtigde, bijgestaan door M. Gray, barrister,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande, M. Šimerdová en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 november 2016,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 28 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening”), gelezen in samenhang met artikel 2 van die verordening.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep in cassatie dat is ingesteld door de Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Tsjechische politie, regionaal directoraat Ústí nad Labem, afdeling vreemdelingenpolitie; hierna: „vreemdelingenpolitie”), betreffende de nietigverklaring door een lagere rechter van het besluit van de vreemdelingenpolitie om Salah Al Chodor en zijn zonen Ajlin en Ajvar (hierna samen: „Al Chodor en zijn zonen”) in bewaring te stellen voor een duur van 30 dagen met het oog op hun overdracht aan Hongarije.

Toepasselijke bepalingen

EVRM

- 3 Artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), met het opschrift „Recht op vrijheid en veiligheid”, luidt:

„1. 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. [...]

Recht van de Unie

Handvest

- 4 Volgens artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) „[heeft] eenieder [...] 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 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 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.

[...]"

Dublin III-verordening

6 Overweging 9 van de Dublin III-verordening luidt als volgt:

„Gezien de resultaten van de verrichte evaluaties van de uitvoering van de instrumenten uit de eerste fase is het nu tijd om de uitgangspunten 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 2003, L 50, blz. 1)] te bevestigen en tegelijkertijd de verbeteringen aan te brengen waarvan de ervaring heeft geleerd dat ze nodig zijn om het Dublinsysteem effectiever te maken en verzoekers uit hoofde van dat systeem beter te beschermen. Aangezien een goedwerkend Dublinsysteem essentieel is voor het [gemeenschappelijk Europees asielstelsel (Common European Asylum System – CEAS)], moeten de beginselen en de werking ervan worden geëvalueerd terwijl andere onderdelen van het CEAS en de solidariteitsinstrumenten van de Unie worden ontwikkeld. Er moet worden voorzien in een uitgebreide ‚fitness check‘ door middel van het verrichten van een empirisch onderbouwde evaluatie van de juridische, economische en maatschappelijke gevolgen van het Dublinsysteem, met inbegrip van de gevolgen voor de grondrechten.”

7 Overweging 20 van de Dublin III-verordening preciseert:

„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. De bewaring dient zo kort mogelijk te duren en te beantwoorden aan het noodzakelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel. De bewaring van verzoekers moet in het bijzonder in overeenstemming zijn met artikel 31 van het Verdrag van Genève. De procedures waarin deze verordening voorziet met betrekking tot een in bewaring gehouden persoon moeten bij voorrang en binnen zo kort mogelijke termijnen worden uitgevoerd. Wat de algemene waarborgen met betrekking tot bewaring en, in voorkomend geval, de bewaringsvoorwaarden betreft, moeten de lidstaten ook ten aanzien van personen die uit hoofde van deze verordening in bewaring worden gehouden, de bepalingen van richtlijn 2013/33/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96, met rectificatie in PB 2016, L 213, blz. 21)].”

8 Artikel 2 van de Dublin III-verordening, met als opschrift „Definities“, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

n) ‚risico op onderduiken‘: het in een individueel geval bestaan van redenen gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een verzoeker of een onderdaan van een derde land of een staatloze op wie een overdrachtsprocedure van toepassing is, zou kunnen onderduiken.”

9 Artikel 28 van die verordening, met als opschrift „Bewaring“, bepaalt:

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

2. Wanneer er een significant risico op onderduiken van een persoon bestaat, mogen de lidstaten de betrokken persoon in bewaring houden om overdrachtsprocedures

overeenkomstig deze verordening veilig te stellen, op basis van een individuele beoordeling en, enkel voor zover bewaring evenredig is, en wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

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

[...]"

Richtlijn 2013/33

10 Artikel 8 van richtlijn 2013/33 (hierna: „opvangrichtlijn“) luidt:

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

2. In de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen de lidstaten een verzoeker in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

[...]

f) in overeenstemming met artikel 28 van de [Dublin III-verordening].

De redenen voor bewaring worden vastgelegd in het nationale recht.

[...]"

Tsjechisch recht

11 § 129, lid 1, van wet nr. 326/1999 betreffende het verblijf van vreemdelingen op het grondgebied van de Tsjechische Republiek en tot wijziging van andere wetten (hierna: „wet verblijf vreemdelingen“), luidde:

„De politie stelt de vreemdeling die illegaal het grondgebied is binnengekomen of daarop illegaal heeft verbleven, in bewaring zolang strikt noodzakelijk is, met het oog op diens overdracht krachtens een vóór 13 januari 2009 met een andere lidstaat van de Europese Unie gesloten internationale overeenkomst of overeenkomstig een rechtstreeks toepasselijke regeling van de Europese Gemeenschappen.“

12 Ten tijde van de uitspraak van de verwijzingsbeslissing liep er een wetgevingsprocedure tot wijziging van dat artikel door toevoeging van een lid 4 met de volgende tekst:

„Alleen indien er een significant risico op onderduiken bestaat, houdt de politie een vreemdeling in bewaring met het oog op diens overdracht aan een door een rechtstreeks toepasselijk voorschrift van de Unie gebonden staat. Onder significant risico op onderduiken wordt met name verstaan het feit dat de vreemdeling illegaal op het grondgebied heeft verbleven, zich al eerder heeft onttrokken aan een overdracht aan een door een rechtstreeks toepasselijk voorschrift van de Unie gebonden staat of heeft getracht onder te duiken of het voornemen heeft geuit om zich niet te houden aan een definitief besluit tot overdracht aan een door een rechtstreeks toepasselijk voorschrift van de Unie gebonden staat of indien uit zijn gedragingen duidelijk een dergelijk voornemen blijkt. Onder significant risico op onderduiken wordt tevens verstaan het feit dat de vreemdeling die zal worden overgedragen aan een door een rechtstreeks toepasselijk voorschrift van de Unie gebonden, niet aan Tsjechië grenzende staat, niet op legale wijze zelfstandig naar die staat kan reizen en geen verblijfsadres op het grondgebied kan opgeven.“

Hoofdinge en prejudiciële vraag

- 13 Al Chodor en zijn zonen, Iraakse staatsburgers, zijn naar Tsjechië gereisd, waar zij op 7 mei 2015 door de politie zijn gecontroleerd. Omdat zij geen identiteitspapieren konden tonen, heeft de vreemdelingenpolitie hen ondervraagd.
- 14 Tijdens hun verhoor hebben zij verklaard dat zij Koerden waren en dat hun dorp was bezet door strijders van de terroristische organisatie „Islamitische Staat”. Al Chodor en zijn zonen zijn via Turkije in Griekenland aangekomen en van daaruit per vrachtwagen verder gereisd. In Hongarije heeft de politie hen aangehouden en hun vingerafdrukken afgenomen. Salah Al Chodor heeft verklaard op dat moment een aantal documenten te hebben ondertekend. De volgende dag hebben de Hongaarse autoriteiten hen naar een station gebracht en hen op de trein gezet naar een vluchtelingenkamp. Al Chodor en zijn zonen hebben het kamp na twee dagen verlaten om zich bij familieleden in Duitsland te voegen.
- 15 Nadat de Tsjechische vreemdelingenpolitie Al Chodor en zijn zonen in Tsjechië had aangehouden, raadpleegde zij de Eurodacdatabase en stelde zij vast dat zij asiel hadden aangevraagd in Hongarije.
- 16 Daar Al Chodor en zijn zonen, in afwachting van hun overdracht aan Hongarije, in Tsjechië niet over een verblijfstitel beschikten en er geen onderdak hadden, was de vreemdelingenpolitie van mening dat er een significant risico bestond dat zij zouden onderduiken. Bovendien hebben zij, zonder de beslissing op hun asielaanvraag af te wachten, in weerwil van verbodsbepalingen, het vluchtelingenkamp in Hongarije verlaten met de bedoeling om naar Duitsland te reizen. Derhalve heeft de vreemdelingenpolitie Al Chodor en zijn zonen, in afwachting van hun overdracht aan Hongarije, voor een duur van 30 dagen in bewaring gesteld krachtens § 129, lid 1, van de wet verblijf vreemdelingen, gelezen in samenhang met artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening.
- 17 Al Chodor en zijn zonen hebben beroep ingesteld tegen het hen betreffende besluit tot inbewaringstelling. De Krajský soud v Ústí nad Labem (regionaal gerechtshof van Ústí nad Labem, Tsjechië) heeft dat besluit nietig verklaard op grond dat in de Tsjechische wetgeving geen objectieve criteria zijn vastgelegd voor de beoordeling of er sprake is van een risico op onderduiken in de zin van artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening. Volgens die rechter was de inbewaringstelling dan ook onrechtmatig. Hij baseert zich voorts op twee beslissingen van rechterlijke instanties van andere lidstaten in die zin, de ene van het Bundesgerichtshof (federaal gerechtshof, Duitsland) (Bundesgerichtshof, 26 juni 2014, V ZB 31/14) en de andere van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) (Verwaltungsgerichtshof, 19 februari 2015, RO 2014/21/0075-5).
- 18 Na de nietigverklaring van het besluit van de vreemdelingenpolitie zijn Al Chodor en zijn zonen in vrijheid gesteld. Zij hebben Tsjechië met onbekende bestemming verlaten.
- 19 De vreemdelingenpolitie is bij de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) met een cassatieberoep opgekomen tegen de uitspraak van de Krajský soud v Ústí nad Labem (regionaal gerechtshof van Ústí nad Labem). Volgens de vreemdelingenpolitie heeft het enkele ontbreken in de Tsjechische wetgeving van objectieve criteria voor het risico op onderduiken niet tot gevolg dat artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening niet van toepassing is. Of er een risico op onderduiken bestaat, moet volgens laatstgenoemde bepaling worden nagegaan aan de hand van drie voorwaarden, te weten een individuele beoordeling op basis van de concrete situatie, de evenredigheid van de bewaring en de onmogelijkheid om een minder dwingende maatregel toe te passen. De vreemdelingenpolitie heeft die voorwaarden nageleefd.
- 20 Bij de verwijzende rechter is twijfel gerezen over de vraag of artikel 28, lid 2, juncto artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening en/of § 129, lid 1, van de wet verblijf vreemdelingen een voldoende rechtsgrondslag vormen bij het ontbreken in de nationale wetgeving van objectieve criteria voor het bestaan van een significant risico op onderduiken.
- 21 De verwijzende rechter benadrukt in dat verband dat de taalversies van artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening uiteenlopen. Terwijl de Duitse of de Franse versie van die

bepaling verlangt dat de objectieve criteria voor de beoordeling van het bestaan van een risico op onderduiken bij wet worden vastgelegd, is in andere taalversies vereist dat die criteria „in het recht” worden vastgelegd, zodat de strekking van de bewoordingen „in wetgeving vastgelegd” niet duidelijk uit de tekst van die bepaling volgt. Voorts merkt de verwijzende rechter op dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het begrip „wetgeving” ruim uitlegt, in die zin dat het van oordeel is dat dit begrip niet is beperkt tot wetgeving maar ook andere rechtsbronnen omvat (EHRM, 24 april 1990, Kruslin tegen Frankrijk, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, § 29). In de context van bewaring van illegaal verblijvende personen volgt uit het arrest van het EHRM van 9 juli 2009, Mooren tegen Duitsland (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, §§ 76 en 90 tot en met 97), dat de kwaliteit van de rechtsgrondslag moet worden beoordeeld en met name moet worden beoordeeld of deze duidelijk, toegankelijk en voorzienbaar is.

22 De verwijzende rechter vraagt zich derhalve af of de erkenning in zijn vaste rechtspraak van objectieve criteria op basis waarvan personen krachtens § 129 van de wet verblijf vreemdelingen in bewaring kunnen worden gesteld, voldoet aan het vereiste dat die criteria „in wetgeving” zijn vastgelegd in de zin van artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening, aangezien die rechtspraak een vaste administratieve praktijk van de vreemdelingenpolitie bevestigt, die niet willekeurig is, voorzienbaar is en waarbij ieder geval individueel wordt beoordeeld.

23 De Nejvyšší správní soud heeft dan ook besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Leidt het enkele feit dat objectieve criteria voor de beoordeling of er een significant risico bestaat dat een vreemdeling zal onderduiken [in de zin van artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening] niet in wetgeving zijn vastgelegd ertoe dat bewaring in de zin van artikel 28, lid 2, [van die] verordening niet kan worden toegepast?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

24 De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of artikel 2, onder n), juncto artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening, aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht om in de nationale wetgeving objectieve criteria vast te leggen waarop de redenen zijn gebaseerd om aan te nemen dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt (hierna: „verzoeker”) en ten aanzien van wie een overdrachtsprocedure loopt, zou kunnen onderduiken en of het ontbreken van dergelijke criteria in de nationale wetgeving tot gevolg heeft dat artikel 28, lid 2, van die verordening niet kan worden toegepast.

25 Meteen zij eraan herinnerd dat verzoekers, wanneer er een significant risico op onderduiken bestaat, krachtens artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening in bewaring mogen worden gehouden om overdrachtsprocedures overeenkomstig die verordening veilig te stellen, op basis van een individuele beoordeling en, enkel voor zover bewaring evenredig is, en wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Volgens artikel 2, onder n), van die verordening wordt verstaan onder „risico op onderduiken” het in een individueel geval bestaan van redenen gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat de betrokkene zou kunnen onderduiken.

26 De vreemdelingenpolitie en de Tsjechische regering voeren vooraf aan dat een verordening rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten en bijgevolg geen voorafgaande omzetting in nationaal recht behoeft. Bijgevolg verplicht artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening de nationale wetgever niet om die objectieve criteria tot bepaling van een risico op onderduiken in een nationale wet vast te leggen.

27 In dat verband zij in herinnering gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bepalingen van verordeningen krachtens artikel 288 VWEU en wegens hun aard en hun functie in het systeem van de bronnen van het Unierecht in het algemeen rechtstreekse werking hebben in de nationale rechtsorden, zonder dat de nationale autoriteiten uitvoeringsmaatregelen hoeven vast te stellen. Voor sommige bepalingen kan het evenwel noodzakelijk zijn dat door de lidstaten nationale maatregelen ter uitvoering ervan worden

vastgesteld (zie in die zin arrest van 14 april 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging en Janssens, C-42/10, C-45/10 en C-57/10, EU:C:2011:253, punten 47 en 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 28 Dat geldt voor artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening, dat uitdrukkelijk verlangt dat de objectieve criteria tot bepaling van het bestaan van een risico op onderduiken „in wetgeving [worden vastgelegd]”. Aangezien die criteria noch in deze verordening noch in een andere rechtshandeling van de Unie zijn vastgelegd, moeten zij, in de context van genoemde verordening, in het nationale recht worden vastgelegd. Die vaststelling vindt voorts steun in artikel 8, lid 3, onder f), van de opvangrichtlijn, naar luid waarvan een verzoeker in bewaring kan worden gehouden overeenkomstig artikel 28 van de Dublin III-verordening, gelezen in samenhang met de laatste alinea van dat artikel 8, lid 3, die bepaalt dat de redenen voor een dergelijke bewaring in het nationale recht worden vastgelegd. Voorts preciseert overweging 20 van de Dublin III-verordening dat, wat de algemene waarborgen met betrekking tot bewaring en, in voorkomend geval, de bewaringsvoorwaarden betreft, de lidstaten ook ten aanzien van personen die uit hoofde van die verordening in bewaring worden gehouden, de bepalingen moeten toepassen van de opvangrichtlijn, die juist, in voornoemd artikel 8 ervan, rechtstreeks naar het nationale recht verwijst. Daaruit volgt dat criteria als bedoeld in artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening in het nationale recht van iedere lidstaat ten uitvoer moeten worden gelegd.
- 29 Vervolgens moet worden nagegaan of het in artikel 2, onder n), van die verordening bedoelde begrip „wetgeving” aldus moet worden uitgelegd dat het tevens ziet op vaste rechtspraak die, in voorkomend geval, een vaste administratieve praktijk bevestigt.
- 30 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 26 mei 2016, Envirotec Denmark, C-550/14, EU:C:2016:354, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Op basis van een zuiver letterlijke analyse van het begrip „in wetgeving vastgelegde” kan niet worden vastgesteld of een vaste rechtspraak of een vaste administratieve praktijk onder de bewoordingen van artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening kan vallen. In de verschillende taalversies van die verordening heeft het begrip dat overeenkomt met het begrip „wetgeving” immers een andere draagwijdte. Zo sluiten de bewoordingen van bijvoorbeeld de Engelse, de Poolse en de Slowaakse versie aan bij het begrip „recht”, dat een ruimere draagwijdte kan hebben dan het begrip „wetgeving”. Een aantal andere versies, bijvoorbeeld de Bulgaarse, de Spaanse, de Tsjechische, de Duitse en de Franse versie, hebben een beperktere draagwijdte.
- 32 Wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies, kan de strekking van de betrokken bepaling niet worden beoordeeld op basis van een uitsluitend letterlijke uitlegging, maar moet bij de uitlegging worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest van 26 mei 2016, Envirotec Denmark, C-550/14, EU:C:2016:354, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Wat de algemene opzet betreft waarbinnen artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening past, heeft het Hof reeds geoordeeld dat uit overweging 9 van die verordening blijkt dat deze weliswaar de uitgangspunten ervan bevestigt, maar tegelijkertijd beoogt verbeteringen aan te brengen waarvan de ervaring heeft geleerd dat zij nodig zijn, niet alleen om het Dublinsysteem effectiever te maken, maar tevens om asielzoekers beter te beschermen. Deze bescherming wordt met name verzekerd door de rechterlijke bescherming die hun wordt geboden (arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punt 52).
- 34 Die hoge mate van bescherming die door de Dublin III-verordening aan verzoekers wordt verleend, geldt krachtens artikel 28 juncto artikel 2, onder n), van die verordening ook wanneer zij in bewaring worden gehouden. Uit overweging 20 van die verordening blijkt immers dat artikel 28 van die verordening de bevoegdheid van de lidstaten om iemand in bewaring te houden, aanzienlijk beperkt. Zo blijkt uit artikel 28, lid 1, van die verordening dat de lidstaten niemand in bewaring mogen houden om de enkele reden dat hij een verzoek

om internationale bescherming heeft ingediend. Lid 2 van dat artikel bepaalt bovendien dat bewaring om overdrachtsprocedures overeenkomstig die verordening veilig te stellen enkel is toegestaan wanneer er een significant risico op onderduiken bestaat, wat individueel moet worden beoordeeld. Voorts moet de bewaring evenredig zijn en is zij enkel gerechtvaardigd wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Volgens artikel 28, lid 3, duurt de bewaring daarenboven zo kort mogelijk. Artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening verlangt ten slotte dat op basis van objectieve, in wetgeving vastgelegde en individueel toegepaste criteria wordt vastgesteld of er een risico op onderduiken bestaat.

- 35 Voorts moet worden vastgesteld dat de Dublin III-verordening meer waarborgen biedt inzake bewaring dan verordening nr. 343/2003, waarvan de Dublin III-verordening een herschikking is. Verordening nr. 343/2003 bevatte immers geen enkele bepaling met betrekking tot bewaring. Uit die ontwikkeling blijkt dat de Uniewetgever steeds meer aandacht heeft voor de bescherming van asielzoekers. Dat volgt tevens uit het arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409).
- 36 Met betrekking tot de doelstelling van artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening, gelezen in samenhang met artikel 28, lid 2, ervan, dient in herinnering te worden gebracht dat, door toe te staan dat een verzoeker in bewaring wordt gesteld om overdrachtsprocedures overeenkomstig die verordening veilig te stellen wanneer er een significant risico bestaat dat die verzoeker onderduikt, die bepalingen in een beperking op de uitoefening van het in artikel 6 van het Handvest neergelegde grondrecht op vrijheid voorzien (zie naar analogie arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 49).
- 37 In dat verband volgt uit artikel 52, lid 1, van het Handvest dat beperkingen op de uitoefening van dat recht bij wet moeten worden gesteld, de wezenlijke inhoud van dat recht moeten eerbiedigen en het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen. Voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het EVRM, bepaalt artikel 52, lid 3, van het Handvest dat de inhoud en reikwijdte van die rechten dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend, met dien verstande dat het recht van de Unie een ruimere bescherming kan bieden. Bij de uitlegging van artikel 6 van het Handvest moet dus als minimum het beschermingsniveau van artikel 5 EVRM in aanmerking worden genomen.
- 38 Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet iedere vrijheidsontneming rechtmatig zijn. Dit betekent niet alleen dat zij een wettelijke grondslag in intern recht moet hebben, maar die rechtmatigheid betreft ook de kwaliteit van de wet en verlangt dat nationale wetten op grond waarvan iemand zijn vrijheid kan worden ontnomen, voldoende toegankelijk en duidelijk zijn en dat de toepassing ervan voorzienbaar is, teneinde willekeur uit te sluiten (zie in die zin EHRM, 21 oktober 2013, Del Río Prada tegen Spanje, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125).
- 39 Voorts moet volgens de rechtspraak van het Hof in dat verband worden benadrukt dat de waarborgen voor de vrijheid, die zowel in artikel 6 van het Handvest als in artikel 5 EVRM zijn neergelegd, meer in het bijzonder tot doel hebben de betrokkenen tegen willekeur te beschermen. De uitvoering van een vrijheidsontnemende maatregel, wil deze in overeenstemming met dat doel zijn, houdt dus onder meer in dat deze ontdaan is van enige kwade trouw of misleiding door de instanties (zie in die zin arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 81).
- 40 Uit het bovenstaande volgt dat, aangezien bewaring een ernstige inbreuk op het recht op vrijheid van verzoekers vormt, daarvoor strikte waarborgen gelden, te weten het bestaan van een wettelijke grondslag, duidelijkheid, voorzienbaarheid, toegankelijkheid en bescherming tegen willekeur.
- 41 Met betrekking tot die eerste waarborg, moet worden opgemerkt dat de beperking van de uitoefening van het recht op vrijheid in de onderhavige zaak is gebaseerd op artikel 28, lid 2, juncto artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening, die een wetgevingshandeling van de Unie is. Volgens laatstgenoemde bepaling is het aan het nationale recht om objectieve criteria vast te leggen waaruit blijkt dat er een risico op onderduiken bestaat. In dat verband

rijst de vraag welk soort bepaling beantwoordt aan de andere waarborgen, te weten die van duidelijkheid, voorzienbaarheid, toegankelijkheid en bescherming tegen willekeur.

- 42 In dat verband is het, zoals de advocaat-generaal in punt 63 van zijn conclusie heeft opgemerkt, belangrijk dat de bevoegdheid waarover de betrokken autoriteiten krachtens artikel 28, lid 2, juncto artikel 2, onder n), van de Dublin III-verordening beschikken om individueel te beoordelen of er een risico op onderduiken bestaat, binnen vooraf vastgestelde grenzen valt. Daarom is het essentieel dat de criteria tot bepaling van een dergelijk risico, dat een reden voor bewaring is, duidelijk zijn vastgelegd in een dwingende handeling waarvan de toepassing voorzienbaar is.
- 43 Gelet op de doelstelling van de betrokken bepalingen en op de hoge mate van bescherming die uit de context ervan volgt, beantwoordt enkel een bepaling van algemene strekking aan de vereisten van duidelijkheid, voorzienbaarheid, toegankelijkheid en, meer in het bijzonder, bescherming tegen willekeur.
- 44 Bepalingen van algemene strekking bieden immers de nodige waarborgen, aangezien een dergelijke tekst een dwingend en vooraf gekend kader biedt voor de beoordelingsvrijheid waarover genoemde autoriteiten beschikken wanneer zij de omstandigheden van ieder individueel geval beoordelen. Zoals de advocaat-generaal in de punten 81 en 82 van zijn conclusie opmerkt, lenen criteria die zijn vastgelegd in een dwingende bepaling zich het best voor het externe toezicht op de beoordelingsbevoegdheid van die autoriteiten, teneinde verzoekers te beschermen tegen willekeurige vrijheidsbenemingen.
- 45 Daaruit volgt dat artikel 2, onder n), juncto artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening, aldus moet worden uitgelegd dat het vereist dat de objectieve criteria waarop de redenen zijn gebaseerd om aan te nemen dat een verzoeker zou onderduiken, worden vastgelegd in een dwingende bepaling van algemene strekking. Een vaste rechtspraak, die een vaste praktijk van de vreemdelingenpolitie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, bevestigt, volstaat in ieder geval niet.
- 46 Wanneer die criteria niet in een dergelijke bepaling zijn vastgelegd, zoals in het hoofdgeding het geval is, moet de bewaring onrechtmatig worden verklaard en kan artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening niet worden toegepast.
- 47 Bijgevolg moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 2, onder n), juncto artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht om de objectieve criteria waarop de redenen zijn gebaseerd om aan te nemen dat een verzoeker tegen wie een overdrachtsprocedure loopt, zou onderduiken, vast te leggen in een dwingende bepaling van algemene strekking. Het ontbreken van een dergelijke bepaling heeft tot gevolg dat artikel 28, lid 2, van die verordening niet kan worden toegepast.

Kosten

- 48 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, onder n), juncto artikel 28, lid 2, van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt

ingediend, moet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht om de objectieve criteria waarop de redenen zijn gebaseerd om aan te nemen dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en tegen wie een overdrachtsprocedure loopt, zou onderduiken, vast te leggen in een dwingende bepaling van algemene strekking. Het ontbreken van een dergelijke bepaling heeft tot gevolg dat artikel 28, lid 2, van die verordening niet kan worden toegepast.

ondertekeningen

* Procestaal: Tsjechisch.