ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

24 februari 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Asiel en immigratie – Richtlijn 2008/115/EG – Artikelen 3, 4, 6 en 15 – Vluchteling die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft – Inbewaringstelling met het oog op overbrenging naar een andere lidstaat – Vluchtelingenstatus in die andere lidstaat – Beginsel van non-refoulement – Geen terugkeerbesluit – Toepasselijkheid van richtlijn 2008/115”

In zaak C-673/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 4 september 2019, ingekomen bij het Hof op 11 september 2019, in de procedure

M,

A,

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

T,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Vijfde kamer, M. Ilešič, C. Lycourgos (rapporteur) en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 juli 2020,

gelet op de opmerkingen van:

– M, vertegenwoordigd door A. Khalaf en H. Postma, advocaten,

– T, vertegenwoordigd door J. van Mulken, advocaat,

* Procestaal: Nederlands.

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman, P. Huurnink en C. S. Schillemans als gemachtigden,

– de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 oktober 2020,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 3, 4, 6 en 15 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 drie gedingen tussen M, A en T, enerzijds, en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: „Staatssecretaris"), anderzijds, over de eventuele vergoeding van de schade die zij hebben geleden doordat zij in bewaring zijn gesteld met het oog op hun overbrenging van Nederland naar een andere lidstaat.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2008/115

3 De overwegingen 2, 4 en 5 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.

(5) In deze richtlijn moeten horizontale regels worden vastgesteld die van toepassing zijn op alle onderdanen van derde landen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in een lidstaat."

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 Artikel 2 van die richtlijn luidt:

„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 de [Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode)], 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.

3. Deze richtlijn is niet van toepassing op personen die onder het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen in de zin van artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscode."

6 Artikel 3 van deze richtlijn is als volgt geformuleerd:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2. „illegaal verblijf": de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscode, of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;

3. „terugkeer": het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

– zijn land van herkomst, of

– een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of

– een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;

4. „terugkeerbesluit": de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld;

[...]"

7 Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2008/115 bepaalt:

„Deze richtlijn laat onverlet dat de lidstaten bepalingen kunnen aannemen of handhaven die gunstiger zijn voor de personen op wie de richtlijn van toepassing is, mits deze bepalingen verenigbaar zijn met de richtlijn."

8 Artikel 5 van die richtlijn luidt:

„Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn houden de lidstaten rekening met:

a) het belang van het kind;

b) het familie- en gezinsleven;

c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land,

en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement."

9 In artikel 6 van die richtlijn wordt bepaald:

„1. Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.

2. De onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd, of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van de betrokkene vereist is, is lid 1 van toepassing.

[...]"

10 Artikel 15 van deze richtlijn luidt:

„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.

[...]"

Nederlands recht

Vreemdelingenwet

11 Artikel 59, lid 2, van de Vreemdelingenwet 2000 van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495), zoals met ingang van 31 december 2011 gewijzigd met het oog op de omzetting van richtlijn 2008/115 in Nederlands recht (hierna: „Vw 2000"), bepaalt:

„Indien de voor de terugkeer van de vreemdeling noodzakelijke bescheiden voorhanden zijn, dan wel binnen korte termijn voorhanden zullen zijn, wordt het belang van de openbare orde geacht de bewaring van de vreemdeling te vorderen, tenzij de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft gehad op grond van artikel 8, onder a tot en met e, en l."

12 Artikel 62a Vw 2000 luidt als volgt:

„1. Onze Minister stelt de vreemdeling, niet zijnde gemeenschapsonderdaan, die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, schriftelijk in kennis van de verplichting Nederland uit eigen beweging te verlaten en van de termijn waarbinnen hij aan die verplichting moet voldoen, tenzij:

[...]

b. de vreemdeling in bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, [...]

[...]

3. De vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van de betrokken lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van [de] vreemdeling is vereist, wordt tegen de vreemdeling een terugkeerbesluit uitgevaardigd."

13 Artikel 63 van deze wet bepaalt:

„1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en die niet binnen de bij deze wet gestelde termijn Nederland uit eigen beweging heeft verlaten, kan worden uitgezet.

2. Onze Minister is bevoegd tot uitzetting.

[...]"

14 Artikel 106 van die wet bepaalt het volgende:

„1. Indien de rechtbank de opheffing van een maatregel strekkende tot vrijheidsontneming of -beperking beveelt, dan wel de vrijheidsontneming of -beperking reeds voor de behandeling van het verzoek om opheffing van die maatregel wordt opgeheven, kan zij aan de vreemdeling een vergoeding ten laste van de Staat toekennen. Onder schade is begrepen het nadeel dat niet in vermogensschade bestaat. [...]

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing, indien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de opheffing van de maatregel strekkende tot vrijheidsontneming of -beperking beveelt."

Vreemdelingencirculaire

15 Tot 1 januari 2019 luidde paragraaf A3/2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 als volgt:

„Als het verstrekken van het terugkeerbesluit strijd oplevert met internationale verplichtingen (het verbod op refoulement), verstrekt de ambtenaar belast met grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen geen terugkeerbesluit.

[...]"

Hoofdgedingen en prejudiciële vraag

16 Bij besluiten van 28 februari 2018, 13 juni 2018 en 9 oktober 2018 heeft de Staatssecretaris de in Nederland ingediende verzoeken om internationale bescherming van respectievelijk M, A en T niet-ontvankelijk verklaard omdat deze personen, die onderdaan zijn van een derde land, reeds in een andere lidstaat – te weten respectievelijk de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Spanje en de Bondsrepubliek Duitsland – de vluchtelingenstatus hadden.

17 Bij deze besluiten heeft de Staatssecretaris genoemde personen daarnaast krachtens artikel 62a, lid 3, Vw 2000 opgedragen om onmiddellijk te vertrekken naar het grondgebied van de lidstaat die hun die status had toegekend. Aangezien geen van deze personen aan dit bevel heeft voldaan, heeft de Staatssecretaris hen ingevolge artikel 59, lid 2, Vw 2000 in bewaring gesteld met het oog op hun gedwongen overbrenging naar die drie lidstaten. Zij zijn vervolgens onder dwang naar de betrokken lidstaten teruggestuurd nadat deze ermee hadden ingestemd hen weer op hun grondgebied toe te laten.

18 M, A en T hebben elk beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag (Nederland), waarbij zij in wezen aanvoerden dat er vóór hun inbewaringstelling een terugkeerbesluit had moeten worden uitgevaardigd als bedoeld in artikel 62a, lid 3, Vw 2000, waarbij artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 in Nederlands recht is omgezet. Het beroep van M en A is ongegrond verklaard. Het beroep van T is toegewezen.

19 M en A hebben tegen de beslissing van de rechtbank Den Haag hoger beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland). De Staatssecretaris heeft hetzelfde gedaan in de zaak tegen T.

20 De verwijzende rechter merkt op dat de bij hem aanhangige gedingen enkel gaan om het eventuele recht van M, A en T op vergoeding van de schade veroorzaakt door hun inbewaringstelling, en wijst er vervolgens op dat de uitkomst van deze gedingen afhankelijk is van de vraag of richtlijn 2008/115 eraan in de weg staat dat de Staatssecretaris de onderdanen van derde landen in de hoofdgedingen in bewaring heeft gesteld op grond van artikel 59, lid 2, Vw 2000 teneinde hun overbrenging naar een andere lidstaat te waarborgen, zonder dat er een terugkeerbesluit in de zin van artikel 62a, lid 3, Vw 2000 is genomen.

21 De verwijzende rechter wenst in de eerste plaats te vernemen of richtlijn 2008/115 in casu van toepassing is.

22 In dit verband benadrukt hij dat de derdelanders in de hoofdgedingen vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 zoals omschreven in artikel 2, lid 1, ervan, aangezien zij illegaal op Nederlands grondgebied verblijven. Voorts wijst deze rechter erop dat artikel 6, lid 2, van deze richtlijn de situatie regelt van illegaal verblijvende onderdanen van een derde land die echter wel het recht hebben om in een andere lidstaat te verblijven, zoals in casu, door voor te schrijven dat tegen hen een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd indien zij weigeren zich onmiddellijk naar die andere lidstaat te begeven.

23 Het is evenwel niet denkbaar om onderdanen van derde landen die in een andere lidstaat de vluchtelingenstatus genieten, zoals in casu, met een terugkeerbesluit te bevelen om naar hun herkomstland te vertrekken, gelet op het verbod van refoulement dat bij de uitvoering van richtlijn 2008/115 moet worden nageleefd. Bovendien is een eventuele terugkeer van M, A en T naar een land van doorreis volgens de verwijzende rechter niet aan de orde en hebben deze personen niet de wens te kennen gegeven vrijwillig naar een ander derde land te vertrekken. Aldus kan er geen terugkeerbesluit in de zin van deze richtlijn worden genomen.

24 In die omstandigheden is de verwijzende rechter van oordeel dat het, gelet op de bepalingen van artikel 1 en artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met overweging 5 ervan, niet is uitgesloten dat de bepalingen van deze richtlijn niet van toepassing zijn op het geval van het gedwongen vertrek van de derdelanders in de hoofdgedingen naar de lidstaat waar zij internationale bescherming genieten. In dat geval zou de inbewaringstelling van deze onderdanen volledig door het nationale recht worden bepaald.

25 Indien richtlijn 2008/115 toch van toepassing zou zijn op de bij hem aanhangige gedingen, wenst de verwijzende rechter in de tweede plaats te vernemen of de betrokken nationale praktijk kan worden gerechtvaardigd als een gunstiger nationale maatregel in de zin van artikel 4, lid 3, van deze richtlijn.

26 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Staat richtlijn 2008/115 [...], met name de artikelen 3, 4, 6 en 15, eraan in de weg dat een vreemdeling die internationale bescherming geniet in een andere EU-lidstaat, krachtens nationale wetgeving in bewaring wordt gesteld, gegeven het feit dat met die inbewaringstelling verwijdering naar die andere lidstaat wordt beoogd en om die reden eerst een opdracht was gegeven te vertrekken naar het grondgebied van die lidstaat maar vervolgens geen terugkeerbesluit is genomen?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

27 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 3, 4, 6 en 15 van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een lidstaat een illegaal op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land in bewaring stelt zonder vooraf een terugkeerbesluit tegen hem uit te vaardigen met het oog op zijn gedwongen overbrenging naar een andere lidstaat waar hij de vluchtelingenstatus bezit, wanneer die onderdaan heeft geweigerd gehoor te geven aan het bevel dat hem was gegeven om naar die andere lidstaat te vertrekken.

28 Volgens overweging 2 ervan strekt richtlijn 2008/115 ertoe om 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. Volgens overweging 4 van deze richtlijn is een dergelijk doeltreffend terugkeerbeleid voorts een onmisbaar onderdeel van een gedegen migratiebeleid. Zoals blijkt uit zowel de titel als artikel 1 ervan stelt richtlijn 2008/115 daartoe „gemeenschappelijke normen en procedures” vast die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen [arrest van 17 september 2020, JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod), C-806/18, EU:C:2020:724, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

29 In dit verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat richtlijn 2008/115, behoudens de in artikel 2, lid 2, ervan vastgestelde uitzonderingen, van toepassing is op iedere illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land (zie in die zin arresten van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 61, en 19 maart 2019, Arib e.a., C-444/17, EU:C:2019:220, punt 39).

Het begrip „illegaal verblijf" wordt in artikel 3, punt 2, van die richtlijn gedefinieerd als „de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de [...] voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat".

30 Uit deze definitie vloeit voort dat iedere derdelander die op het grondgebied van een lidstaat aanwezig is zonder te voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot dan wel verblijf of vestiging in deze lidstaat, alleen al daardoor illegaal op dit grondgebied verblijft (arrest van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 48). Dit kan het geval zijn zelfs wanneer deze derdelander beschikt over een geldige verblijfsvergunning voor een andere lidstaat omdat deze lidstaat hem de vluchtelingenstatus heeft verleend, zoals in casu.

31 Bovendien moet een derdelander, wanneer hij binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt, in beginsel met het oog op zijn terugkeer worden onderworpen aan de gemeenschappelijke normen en procedures waarin die richtlijn voorziet, zolang zijn verblijf niet – in voorkomend geval – is geregulariseerd (zie in die zin arrest van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punten 61 en 62).

32 Dienaangaande volgt enerzijds uit artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 dat er, zodra het vaststaat dat een onderdaan van een derde land illegaal op het grondgebied verblijft, een terugkeerbesluit tegen hem moet worden uitgevaardigd, onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 van dat artikel neergelegde uitzonderingen en met strikte inachtneming van de in artikel 5 van deze richtlijn gestelde vereisten. Overeenkomstig artikel 3, punt 3, van die richtlijn houdt „terugkeer" in dat de onderdaan terugkeert naar zijn land van herkomst, een land van doorreis of een derde land waarnaar deze onderdaan besluit vrijwillig terug te keren en waar hij wordt toegelaten.

33 Anderzijds bepaalt artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115, in afwijking van lid 1 ervan, dat een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land die beschikt over een verblijfsvergunning voor een andere lidstaat, onmiddellijk naar het grondgebied van die lidstaat moet terugkeren.

34 Indien de onderdaan deze verplichting echter niet naleeft of indien zijn onmiddellijke vertrek is vereist om redenen van openbare orde of nationale veiligheid, vaardigt de lidstaat waar hij illegaal verblijft, volgens deze bepaling een terugkeerbesluit tegen hem uit.

35 Uit artikel 6, lid 2, volgt dus dat een derdelander die illegaal in een lidstaat verblijft maar wel over een recht van verblijf in een andere lidstaat beschikt, in staat dient te worden gesteld naar die andere lidstaat te vertrekken, en er niet bij voorbaat een terugkeerbesluit tegen hem mag worden uitgevaardigd, tenzij met name de openbare orde of nationale veiligheid dit vereist (zie in die zin arrest van 16 januari 2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, punt 46).

36 Deze bepaling kan evenwel niet aldus worden uitgelegd dat zij voorziet in een uitzondering op de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 die bij de uitzonderingen van artikel 2, lid 2, ervan zou komen en die de lidstaten de mogelijkheid zou bieden om illegaal verblijvende derdelanders aan de gemeenschappelijke normen en procedures voor terugkeer te onttrekken wanneer zij weigeren onmiddellijk terug te keren naar het grondgebied van de lidstaat die hun een verblijfsrecht heeft toegekend (zie naar analogie arrest van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 82).

37 Integendeel, zoals in punt 34 van het onderhavige arrest is uiteengezet, zijn de lidstaten waar deze onderdanen illegaal verblijven, in een dergelijk geval krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met lid 1 van dat artikel, in beginsel verplicht een terugkeerbesluit uit te vaardigen waarbij die onderdanen wordt gelast het grondgebied van de Unie te verlaten (zie in die zin arrest van 16 januari 2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, punt 45).

38 In de tweede plaats blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat het voor de Nederlandse autoriteiten juridisch onmogelijk was om overeenkomstig artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 een terugkeerbesluit te nemen tegen de onderdanen van derde landen in de hoofdgedingen nadat deze onderdanen hadden geweigerd om zich te voegen naar het ontvangen bevel om terug te keren naar het grondgebied van de lidstaat waar zij over een verblijfsvergunning beschikten.

39 In elk terugkeerbesluit moet immers worden vermeld naar welk van de in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115 bedoelde derde landen de onderdaan van een derde land tot wie dat besluit is gericht, moet worden verwijderd (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 115).

40 Vast staat dat de derdelanders in de hoofdgedingen de vluchtelingenstatus genieten in een andere lidstaat dan het Koninkrijk der Nederlanden. Zij kunnen dus niet worden teruggestuurd naar hun land van herkomst omdat anders inbreuk wordt gemaakt op het beginsel van non-refoulement, dat is gewaarborgd in artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en dat door de lidstaten in acht moet worden genomen bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn, zoals in artikel 5 van richtlijn 2008/115 in herinnering is gebracht, en dus in het bijzonder wanneer zij overwegen om een terugkeerbesluit uit te vaardigen (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 53).

41 Verder blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat deze onderdanen evenmin kunnen worden teruggestuurd naar een land van doorreis of naar een derde land waarnaar zij zouden hebben besloten vrijwillig terug te keren en waar zij zouden worden toegelaten in de zin van artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115.

42 Hieruit volgt dat de betrokken lidstaat in omstandigheden als die van de hoofdgedingen, waarin geen van de in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115 bedoelde landen een terugkeerbestemming kan zijn, juridisch gezien niet in staat is om te voldoen aan de hem bij artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 opgelegde verplichting om een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen de illegaal op zijn grondgebied verblijvende derdelander die weigert zich onmiddellijk te begeven naar de lidstaat waar hij een verblijfsvergunning heeft. Bovendien staat geen enkele regel of procedure van deze richtlijn de verwijdering van deze onderdaan toe, ook al verblijft hij illegaal op het grondgebied van een lidstaat.

43 In de derde plaats is het van belang eraan te herinneren dat richtlijn 2008/115 niet tot doel heeft alle nationale voorschriften inzake het verblijf van vreemdelingen te harmoniseren (arrest van 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 28). De gemeenschappelijke normen en procedures waarin deze richtlijn voorziet hebben namelijk enkel betrekking op de vaststelling van terugkeerbesluiten en de uitvoering van die besluiten [zie in die zin arresten van 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 29, en 8 mei 2018, K. A. e.a. („Gezinshereniging in België”), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 44].

44 Richtlijn 2008/115 strekt er met name niet toe vast te stellen welke gevolgen worden verbonden aan het illegale verblijf op het grondgebied van een lidstaat van derdelanders tegen wie geen besluit tot terugkeer naar een derde land kan worden uitgevaardigd (zie naar analogie arrest van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 87). Dat geldt evenzeer wanneer deze onmogelijkheid, zoals in het onderhavige geval, onder andere voortvloeit uit de toepassing van het beginsel van non-refoulement.

45 Hieruit volgt dat in een situatie als die in de hoofdgedingen, waarin geen terugkeerbesluit kan worden uitgevaardigd, het besluit van een lidstaat om een illegaal op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land onder dwang over te brengen naar de lidstaat die hem de vluchtelingenstatus heeft toegekend, niet wordt beheerst door de gemeenschappelijke normen en procedures waarin richtlijn 2008/115 voorziet. Dit besluit valt dan ook niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn, maar binnen de uitoefening door deze lidstaat van zijn uitsluitende bevoegdheid inzake illegale immigratie.

Bijgevolg geldt hetzelfde voor de inbewaringstelling van een dergelijke onderdaan die in dergelijke omstandigheden wordt gelast met het oog op zijn overbrenging naar de lidstaat waar hij de vluchtelingenstatus heeft.

46 Meer in het bijzonder staat noch artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115, noch enige andere bepaling van deze richtlijn eraan in de weg dat een lidstaat in omstandigheden als die van de hoofdgedingen een illegaal op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land in bewaring stelt met het oog op zijn overbrenging naar een andere lidstaat waar hij over een verblijfsvergunning beschikt, zonder vooraf een terugkeerbesluit tegen hem te hebben uitgevaardigd, nu een dergelijk besluit per definitie niet kan worden genomen.

47 Tot slot moet hieraan worden toegevoegd dat bij de gedwongen overbrenging en de inbewaringstelling van een onderdaan van een derde land in omstandigheden als die van de hoofdgedingen zowel de grondrechten, met name de rechten die zijn gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, als het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen volledig moeten worden geëerbiedigd [arresten van 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 49; 1 oktober 2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, punt 32, en 17 september 2020, JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod), C-806/18, EU:C:2020:724, punt 41].

48 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat de artikelen 3, 4, 6 en 15 van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staan dat een lidstaat een illegaal op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land in bewaring stelt met het oog op zijn gedwongen overbrenging naar een andere lidstaat waar hij de vluchtelingenstatus bezit, wanneer die onderdaan heeft geweigerd gehoor te geven aan het bevel dat hem was gegeven om naar die andere lidstaat te vertrekken en het niet mogelijk is om tegen hem een terugkeerbesluit uit te vaardigen.

Kosten

49 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 3, 4, 6 en 15 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, moeten aldus worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staan dat een lidstaat een illegaal op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land in bewaring stelt met het oog op zijn gedwongen overbrenging naar een andere lidstaat waar hij de vluchtelingenstatus bezit, wanneer die onderdaan heeft geweigerd gehoor te geven aan het bevel dat hem was gegeven om naar die andere lidstaat te vertrekken en het niet mogelijk is om tegen hem een terugkeerbesluit uit te vaardigen.

Regan Lenaerts Ilešič

Lycourgos Jarukaitis

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 februari 2021.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Vijfde kamer
E. Regan