ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

30 mei 2013 *

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid — Richtlijn 2008/115/EG — Gemeenschappelijke normen en procedures inzake terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders — Toepasbaarheid op asielzoekers — Mogelijkheid om derdelander in bewaring te houden na indiening van asielverzoek”

In zaak C-534/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Nejvyšší správní soud (Tsjechië) bij beslissing van 22 september 2011, ingekomen bij het Hof op 20 oktober 2011, in de procedure

Mehmet Arslan

tegen

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

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič (rapporteur), kamerpresident, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 november 2012,

gelet op de opmerkingen van:

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door N. Graf Vitzthum als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en S. Menez als gemachtigden,

— de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

— de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door D. Klingele als gemachtigde,

* Procestaal: Tsjechisch.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en M. Šimerdová als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 31 januari 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348, blz. 98), gelezen in samenhang met punt 9 van de considerans ervan.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen M. Arslan, een Turks staatsburger, die in de Tsjechische Republiek is aangehouden en in bewaring gesteld met het oog op zijn administratieve verwijdering en die tijdens deze bewaring overeenkomstig het nationale asielrecht een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, en de Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (politie van de Tsjechische Republiek, regionale directie van de regio Ústí, afdeling „vreemdelingenpolitie") over de beslissing van laatstgenoemde van 25 maart 2011 om de aanvankelijke bewaring van 60 dagen met een extra tijdvak van 120 dagen te verlengen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2008/115

3 De punten 2, 4, 8, 9 en 16 van de considerans van richtlijn 2008/115 bepalen:

„(2) De Europese Raad [...] 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.

[...]

(8) Het wordt als legitiem erkend dat de lidstaten onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, verplichten terug te keren, mits er billijke en efficiënte asielstelsels zijn, die het beginsel van non-refoulement volledig respecteren.

(9) 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.

[...]

(16) Inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel worden onderworpen. Inbewaringstelling is alleen gerechtvaardigd om de terugkeer voor te bereiden of de verwijdering uit te voeren en indien minder dwingende middelen niet afdoende zouden zijn."

4 Artikel 1 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt:

„In deze richtlijn worden de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen."

5 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Werkingssfeer", bepaalt:

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

6 Artikel 3, punt 2, van voornoemde richtlijn omschrijft het begrip „illegaal verblijf" 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".

7 Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 bepaalt dat „[...] de lidstaten een terugkeerbesluit uit[vaardigen] tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft".

8 Artikel 15 van richtlijn 2008/115 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.

[...]

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."

Richtlijn 2005/85

9 Richtlijn 2005/85 beoogt volgens artikel 1 ervan de vaststelling van minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Zij regelt hoofdzakelijk de indiening van asielverzoeken, de behandelingsprocedure voor die verzoeken en de rechten en verplichtingen van de asielzoekers.

10 Artikel 2 van voornoemde richtlijn bepaalt met name dat in deze richtlijn wordt verstaan onder:

„[...]

b) ‚asielverzoek': een door een onderdaan van een derde land of een staatloze ingediend verzoek dat kan worden opgevat als een verzoek om verlening van internationale bescherming door een lidstaat op grond van het [Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 [1954]), in werking getreden op 22 april 1954]. Elk verzoek om internationale bescherming wordt als een asielverzoek beschouwd, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk vraagt om een andere vorm van bescherming waarvoor een afzonderlijk verzoek kan worden ingediend;

c) ‚asielzoeker': een onderdaan van een derde land of een staatloze die een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

d) ‚definitieve beslissing': een beslissing of de onderdaan van een derde land of de staatloze de vluchtelingenstatus wordt verleend [...], waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V, ongeacht of dit rechtsmiddel tot gevolg heeft dat de asielzoekers in de lidstaten mogen blijven in afwachting van het resultaat, behoudens bijlage III;

e) ‚beslissingsautoriteit': elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van asielverzoeken is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen, behoudens bijlage I;

[...]

k) ‚in de lidstaat blijven': op het grondgebied blijven van de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend of wordt behandeld, daaronder begrepen aan de grens of in een transitzone van die lidstaat."

11 Artikel 7 van richtlijn 2005/85 bepaalt:

„1. Asielzoekers mogen in de lidstaat blijven, louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. Dit recht om te blijven houdt niet in dat de betrokkene recht heeft op een verblijfsvergunning.

2. De lidstaten kunnen alleen een uitzondering maken voor de gevallen waarin een volgend asielverzoek overeenkomstig de artikelen 32 en 34 niet verder zal worden behandeld of wanneer zij een persoon zullen overdragen of uitleveren, naargelang van het geval, aan hetzij een andere lidstaat uit hoofde van verplichtingen overeenkomstig een Europees aanhoudingsbevel [...] of anderszins, hetzij een derde land of internationale strafhoven of tribunalen."

12 Artikel 18 van richtlijn 2005/85 luidt:

„1. De lidstaten mogen een persoon niet in bewaring houden uitsluitend omdat hij een asielzoeker is.

2. Indien een asielzoeker in bewaring wordt gehouden, zorgen de lidstaten ervoor dat snelle toetsing door een rechterlijke instantie mogelijk is."

13 Artikel 23, lid 4, van richtlijn 2005/85 bepaalt:

„De lidstaten kunnen voorts bepalen dat een behandelingsprocedure [...] voorrang krijgt of wordt versneld indien:

[...]

j) de asielzoeker enkel een verzoek indient teneinde de uitvoering van een eerdere of van een op handen zijnde beslissing die tot zijn verwijdering zou leiden, uit te stellen of te verijdelen [...]

[...]"

14 Artikel 39, lid 1, van voornoemde richtlijn legt de lidstaten de verplichting op ervoor te zorgen dat voor asielzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat. Lid 3 van die bepaling luidt:

„De lidstaten stellen in voorkomend geval voorschriften overeenkomstig hun internationale verplichtingen vast betreffende:

a) de vraag, of het rechtsmiddel overeenkomstig lid 1 tot gevolg moet hebben dat asielzoekers in afwachting van de uitkomst in de betrokken lidstaat mogen blijven, en

b) de mogelijkheid van een rechtsmiddel of beschermende maatregelen wanneer het rechtsmiddel overeenkomstig lid 1 niet het gevolg heeft dat asielzoekers in afwachting van de uitkomst in de betrokken lidstaat mogen blijven. [...]

[...]"

Richtlijn 2003/9

15 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) stelt met name de voorwaarden vast waaronder asielzoekers op het grondgebied mogen verblijven en er zich vrij mogen bewegen. Artikel 7 van die richtlijn bepaalt:

„1. Asielzoekers kunnen zich vrij bewegen op het grondgebied van de ontvangende lidstaat of binnen een hun daartoe door die lidstaat aangewezen gebied. Dit aangewezen gebied mag de onvervreemdbare sfeer van het privé-leven niet aantasten en dient voldoende bewegingsvrijheid te bieden om ervoor te zorgen dat alle voorzieningen die deze richtlijn biedt, toegankelijk zijn.

2. De lidstaten kunnen een besluit nemen over de plaats van verblijf van de asielzoeker, om redenen van openbaar belang, openbare orde of indien nodig voor een snelle behandeling en een doeltreffende controle van het asielverzoek.

3. In de gevallen waarin zulks nodig blijkt, bijvoorbeeld om juridische redenen of om redenen van openbare orde, mogen de lidstaten een asielzoeker overeenkomstig hun nationale wetgeving op een bepaalde plaats vasthouden.

[...]”

16 Artikel 21, lid 1, van richtlijn 2003/9 bepaalt:

„De lidstaten zorgen 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.”

Tsjechisch recht

17 Richtlijn 2008/115 is in het Tsjechische recht hoofdzakelijk omgezet door middel van een wijziging van wet nr. 326/1999 betreffende het verblijf van vreemdelingen op het grondgebied van de Tsjechische Republiek (hierna: „wet nr. 326/1999”).

18 Artikel 124, lid 1, van wet nr. 326/1999 bepaalt dat de politie „vreemdelingen van 15 jaar en ouder in bewaring kan stellen die ervan in kennis zijn gesteld dat een administratieve verwijderingsprocedure werd ingeleid, ten aanzien van wie een definitieve beslissing over hun administratieve verwijdering is genomen of ten aanzien van wie door een andere lidstaat van de Europese Unie een inreisverbod is vastgesteld dat van toepassing is op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie en wanneer de toepassing van een bijzondere maatregel met het oog op vrijwillige terugkeer niet volstaat”, zulks op voorwaarde dat aan minstens één van de sub b en e van die bepaling neergelegde voorwaarden is voldaan, te weten dat „het risico bestaat dat de vreemdeling de uitvoering van een beslissing van administratieve verwijdering bemoeilijkt of verhindert” of dat „de vreemdeling in het informatiesysteem van de lidstaten voorkomt”.

19 Volgens artikel 125, lid 1, van voornoemde wet mag de duur van de bewaring in beginsel maximaal 180 dagen bedragen.

20 Artikel 127 van die wet luidt:

„1. De bewaring moet onverwijld worden beëindigd

a) wanneer de redenen voor de inbewaringstelling niet langer van toepassing zijn;

[...]

d) indien de vreemdeling asiel of subsidiaire bescherming is verleend, of

e) indien de vreemdeling een vergunning tot langdurig verblijf heeft verkregen ten behoeve van zijn bescherming op het nationale grondgebied.

2. De indiening van een verzoek om internationale bescherming tijdens de bewaring is geen reden voor beëindiging van de bewaring."

21 De omzetting van richtlijn 2005/85 in het Tsjechische recht is voornamelijk gebeurd door middel van een wijziging van wet nr. 325/1999 betreffende asiel. Artikel 85a van die wet bepaalt:

„1) Met de verklaring ten behoeve van internationale bescherming eindigt de geldigheid van het visum voor langdurig verblijf of de vergunning voor langdurig verblijf, verleend krachtens de specifieke toepasselijke wetgeving.

2) De rechtspositie van de vreemdeling die voortvloeit uit zijn plaatsing in een inrichting voor bewaring, wordt niet geraakt door een eventuele verklaring ten behoeve van internationale bescherming of door een eventueel verzoek om verlening van internationale bescherming (artikel 10).

3) De vreemdeling die een verklaring ten behoeve van internationale bescherming heeft afgelegd of heeft verzocht om verlening van internationale bescherming dient, met inachtneming van de in de specifieke toepasselijke wetgeving opgenomen voorwaarden, te verblijven in de inrichting voor bewaring."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

22 Op 1 februari 2011 is Arslan door een eenheid van de Tsjechische politie aangehouden en in bewaring gesteld. Op 2 februari 2011 is besloten hem van het Tsjechische grondgebied te verwijderen.

23 Bij besluit van 8 februari 2011 is de duur van de inbewaringstelling van Arslan op een tijdvak van 60 dagen gesteld, met name op grond dat, gelet op zijn gedrag in het verleden, kon worden vermoed dat hij de uitvoering van het besluit tot verwijdering zou verijdelen. In dat besluit werd uiteengezet dat de betrokkene het Schengengebied illegaal was binnengekomen om de grenscontroles te ontwijken en dat hij zonder reisdocument of visum in Oostenrijk en vervolgens in Tsjechië heeft verbleven. Voorts vermeldde dat besluit dat Arslan eerder – in 2009 – op het Griekse grondgebied was aangehouden in het bezit van een vals paspoort. Hij werd verwijderd naar zijn land van herkomst en in het Schengen Informatie Systeem geregistreerd als een persoon op wie van 26 januari 2010 tot en met 26 januari 2013 een inreisverbod voor de Schengenruimte van toepassing was.

24 Op de dag waarop laatstgenoemd besluit werd vastgesteld, heeft Arslan bij de Tsjechische autoriteiten een verklaring ten behoeve van internationale bescherming ingediend.

25 Bij besluit van 25 maart 2011 is de bewaring van Arslan met 120 dagen verlengd op grond dat deze verlenging noodzakelijk was voor het vervolg van de voorbereiding van de tenuitvoerlegging van het besluit tot verwijdering van de betrokkene, gelet met name op het feit dat de procedure betreffende het door Arslan ingediende verzoek om internationale bescherming nog hangende was en dat dit besluit tot verwijdering niet ten uitvoer kon worden gelegd zolang dit verzoek in behandeling was. Volgens het besluit van 25 maart 2011 was het verzoek om internationale bescherming ingediend om

de uitvoering van het verwijderingsbesluit te bemoeilijken. Voorts bleek uit dat besluit dat de ambassade van de Republiek Turkije tot op die datum nog geen vervangend reisdocument voor Arslan had afgegeven, hetgeen eveneens de tenuitvoerlegging van het verwijderingsbesluit verhinderde.

26 Arslan heeft beroep ingesteld tegen dat besluit tot verlenging van zijn bewaring. Hierbij voerde hij met name aan dat, op het tijdstip waarop dat besluit werd genomen, gelet op zijn verzoek om internationale bescherming, redelijkerwijs niet kon worden aangenomen dat hij binnen de periode van bewaring, die volgens wet nr. 326/1999 maximaal 180 dagen mag duren, kon worden verwijderd. In dit verband gaf hij te kennen dat hij, indien zijn verzoek om internationale bescherming zou worden afgewezen, van alle beroepsmiddelen gebruik zou maken. Gelet op de gebruikelijke duur van gerechtelijke procedures in dit soort zaken, was Arslan van mening dat het niet realistisch was om aan te nemen dat het verwijderingsbesluit binnen de maximale termijn van bewaring kon worden uitgevoerd. Derhalve was Arslan van mening dat het besluit van 25 maart 2011 in strijd was met artikel 15, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/115, alsook met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

27 Aangezien dit beroep bij uitspraak van 27 april 2011 is verworpen door de rechter van eerste aanleg, die met name van oordeel was dat dit beroep was gebaseerd op een betoog dat enkel verzoekers eigenbelang diende en speculatief was, heeft Arslan bij de verwijzende rechter tegen die uitspraak cassatieberoep ingesteld, waarbij hij in wezen dezelfde argumenten aanvoerde als in eerste aanleg.

28 Onderwijl had de Tsjechische minister van Binnenlandse Zaken bij besluit van 12 april 2011 het verzoek om internationale bescherming afgewezen. Arslan heeft tegen dat besluit beroep ingesteld.

29 Op 27 juli 2011 is de bewaring van betrokkene beëindigd op grond dat die maatregel de naar nationaal recht vastgestelde maximale termijn had bereikt.

30 Bij de verwijzende rechter rijst twijfel over de vraag of een persoon die om internationale bescherming verzoekt, krachtens richtlijn 2008/115 rechtmatig in bewaring kan worden gehouden. De verwijzende rechter vraagt zich met name af of die richtlijn niet aldus moet worden uitgelegd dat de bewaring van een vreemdeling met het oog op terugkeer, moet worden beëindigd wanneer deze om internationale bescherming verzoekt. Hij is met name van oordeel dat uit een systematische en teleologische uitlegging van de betrokken bepalingen volgt dat, wanneer een asielverzoek wordt ingediend, de bewaring alleen mag worden verlengd indien een nieuw besluit wordt genomen dat niet op richtlijn 2008/115 is gebaseerd, maar op een bepaling die specifiek de inbewaringstelling van een asielzoeker toelaat. De verwijzende rechter vreest evenwel ook dat een dergelijke uitlegging misbruik van asielprocedures in de hand werkt.

31 Daarop heeft de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 2, lid 1, van de richtlijn [2008/115], gelezen in samenhang met punt 9 van de considerans ervan, aldus worden uitgelegd dat die richtlijn niet van toepassing is op een derdelander die om internationale bescherming heeft verzocht in de zin van richtlijn [2005/85]?

2) Zo ja, moet de bewaring van een vreemdeling met het oog op terugkeer worden beëindigd indien hij om internationale bescherming verzoekt in de zin van richtlijn [2005/85] en er geen andere redenen zijn om zijn bewaring te handhaven?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

32 De Franse regering uit twijfel over de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing, op grond dat niet uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Arslan heeft betwist dat richtlijn 2008/115 op hem van toepassing is na de indiening van zijn asielverzoek. In die omstandigheden zou het verzoek om een prejudiciële beslissing van hypothetische aard zijn.

33 In dit verband moet meteen eraan worden herinnerd dat het in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arrest van 26 februari 2013, Melloni, C-399/11, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Het vermoeden van relevantie dat op prejudiciële vragen van nationale rechterlijke instanties rust, kan slechts in uitzonderingsgevallen worden opgeheven, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van de in de vragen genoemde bepalingen van Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arrest Melloni, reeds aangehaald, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 In de onderhavige zaak blijkt niet duidelijk uit de aan het Hof overgelegde stukken dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding of dat het door de verwijzende rechter voorgelegde vraagstuk van louter hypothetische aard is.

36 Om te beginnen is het namelijk duidelijk dat Arslan de verlenging van zijn bewaring niet heeft betwist op grond van het feit dat richtlijn 2008/115 niet van toepassing is, maar op grond met name dat die verlenging strijdig is met artikel 15 van die richtlijn omdat, gelet op de duur van de procedure voor de behandeling van een asielverzoek, redelijkerwijs niet kon worden aangenomen dat hij binnen de naar Tsjechisch recht maximaal toegestane periode van bewaring kon worden verwijderd. Dit neemt echter niet weg dat de verwijzende rechter, teneinde te kunnen bepalen of die verlenging al dan niet strijdig is met artikel 15 van richtlijn 2008/115, vooraf moet bepalen of die richtlijn van toepassing blijft op Arslans situatie na de indiening van zijn asielverzoek. Een antwoord op de eerste vraag is dus noodzakelijk opdat de verwijzende rechter zich kan uitspreken over de gegrondheid van het voor hem aangevoerde argument.

37 Vervolgens blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de verwijzende rechter van oordeel is dat, ingeval richtlijn 2008/115 niet langer van toepassing zou zijn na de indiening van een asielverzoek, de bewaring van Arslan alleen kon worden gehandhaafd op basis van een nieuw besluit, genomen op grond van bepalingen die uitdrukkelijk voorzien in de inbewaringstelling van een asielzoeker, zodat het litigieuze besluit om die reden alleen al onrechtmatig zou zijn. Dat de verwijzende rechter een dergelijk gebrek mag opwerpen, in voorkomend geval zelfs ambtshalve, kan niet worden uitgesloten.

38 Ten slotte zij vastgesteld dat, ook al maakt de verwijzingsbeslissing melding van het feit dat de bewaring van Arslan op 27 juli 2011 is beëindigd en ook al is Arslan volgens de door de Tsjechische regering verstrekte aanvullende inlichtingen de dag na zijn vrijlating ondergedoken, op basis van deze twee omstandigheden – zonder dat in het dossier of door de verwijzende rechter of een van de procespartijen bij het Hof de minste aanwijzing in die zin is gegeven – niet kan worden aangenomen dat de verwijzende rechter krachtens zijn nationaal recht niet langer gehouden zou zijn het bij hem aanhangige geding te beslechten.

39 In die omstandigheden moet het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk worden verklaard.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

40 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met punt 9 van de considerans ervan, aldus moet worden uitgelegd dat die richtlijn niet van toepassing is op derdelanders die om internationale bescherming hebben verzocht in de zin van richtlijn 2005/85.

41 De Duitse regering, de Zwitserse regering en de Europese Commissie geven in overweging die vraag bevestigend te beantwoorden, terwijl de Tsjechische, de Franse en de Slowaakse regering in wezen van mening zijn dat voornoemde richtlijn, in voorkomend geval onder bepaalde voorwaarden, ook op asielzoekers kan worden toegepast.

42 Vooraf zij eraan herinnerd dat richtlijn 2008/115, volgens de bewoordingen van punt 2 van de considerans ervan, beoogt 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. Zowel uit de titel als uit artikel 1 van richtlijn 2008/115 blijkt dat deze richtlijn te dien einde „gemeenschappelijke normen en procedures" vaststelt die de lidstaten moeten toepassen bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen (arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Jurispr. blz. I-3015, punten 31 en 32).

43 Aangaande de werkingssfeer van richtlijn 2008/115, bepaalt artikel 2, lid 1, ervan dat deze richtlijn van toepassing is op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen. Het begrip „illegaal verblijf" is omschreven in artikel 3, punt 2, van deze richtlijn 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".

44 Punt 9 van de considerans van richtlijn 2008/115 preciseert in dit verband 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."

45 Richtlijn 2005/85 die volgens artikel 1 ervan de vaststelling beoogt van minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, voorziet in artikel 7, lid 1, namelijk in het recht van de asielzoekers om, louter ten behoeve van de procedure, te blijven in de lidstaat waar hun asielverzoek is ingediend of wordt behandeld, totdat de beslissingsautoriteit in eerste aanleg een beslissing over dat verzoek heeft genomen.

46 Artikel 7, lid 2, van die richtlijn staat slechts onder restrictieve voorwaarden een uitzondering op de regel van lid 1 van dat artikel toe, te weten wanneer het niet het eerste asielverzoek maar een volgend verzoek betreft dat niet verder wordt behandeld of wanneer de asielzoeker wordt overgedragen of uitgeleverd aan hetzij een andere lidstaat, hetzij een derde land of internationale strafhoven of tribunalen.

47 Voorts biedt artikel 39, lid 3, van richtlijn 2005/85 iedere lidstaat de mogelijkheid om het in artikel 7, lid 1, neergelegde recht uit te breiden door te bepalen dat het instellen van een beroep tegen de beslissing van de in eerste aanleg bevoegde autoriteit meebrengt dat asielzoekers in afwachting van de uitkomst van dat beroep in de betrokken lidstaat mogen blijven.

48 Hoewel artikel 7, lid 1, dus uitdrukkelijk geen recht op een verblijfsvergunning verleent, maar de beslissing om al dan niet een dergelijke vergunning af te geven aan de discretionaire bevoegdheid van elke lidstaat laat, volgt duidelijk uit de bewoordingen, de systematiek en de doelstelling van de richtlijnen 2005/85 en 2008/115 dat een asielzoeker, los van de afgifte van een dergelijke vergunning, op zijn minst tot de afwijzing van zijn verzoek in eerste aanleg het recht heeft op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven, en derhalve niet kan worden geacht „illegaal op dat grondgebied te verblijven" in de zin van richtlijn 2008/115, die de verwijdering van het grondgebied betreft.

49 Uit het voorgaande volgt dat op de eerste vraag moet worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met punt 9 van de considerans ervan, aldus moet worden uitgelegd dat die richtlijn niet van toepassing is op derdelanders die om internationale bescherming hebben verzocht in de zin van richtlijn 2005/85, in het tijdvak tussen de indiening van dat verzoek en de vaststelling van de beslissing in eerste aanleg over dat verzoek of, in voorkomend geval, de beslechting van het eventuele beroep tegen die beslissing.

Tweede vraag

50 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, ondanks het feit dat richtlijn 2008/115 niet van toepassing is op derdelanders die om internationale bescherming hebben verzocht in de zin van richtlijn 2005/85, de bewaring van een dergelijke derdelander die bedoeld verzoek heeft ingediend na in bewaring te zijn gesteld krachtens artikel 15 van richtlijn 2008/115 met het oog op zijn terugkeer of zijn verwijdering, kan worden gehandhaafd.

51 De Duitse regering, de Zwitserse regering en de Commissie zijn van mening dat in een dergelijk geval de bewaring kan worden gehandhaafd wanneer zij overeenkomstig de asielrechtelijke bepalingen is gerechtvaardigd. Hoewel de Tsjechische, de Franse en de Slowaakse regering, gelet op het door hen voorgestelde antwoord op de eerste vraag, niet op deze tweede vraag hebben geantwoord, volgt uit hun opmerkingen dat zij van mening zijn dat het indienen van een asielverzoek niet tot gevolg kan hebben dat de bewaring moet worden beëindigd.

52 Zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, vallen 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, onder afzonderlijke rechtsregelingen (zie arrest van 30 november 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, Jurispr. blz. I-11189, punt 45).

53 Aangaande de regeling die van toepassing is op asielzoekers, zij in herinnering gebracht dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 2003/9 het beginsel vastlegt dat asielzoekers zich vrij kunnen bewegen op het grondgebied van de ontvangende lidstaat of binnen een hun daartoe door die lidstaat aangewezen gebied. Lid 3 van dat artikel 7 bepaalt evenwel dat de lidstaten, in de gevallen waarin zulks nodig blijkt, bijvoorbeeld om juridische redenen of om redenen van openbare orde, een asielzoeker overeenkomstig hun nationale wetgeving op een bepaalde plaats mogen vasthouden.

54 Volgens artikel 18, lid 1, van richtlijn 2005/85 mogen de lidstaten een persoon niet in bewaring houden uitsluitend omdat hij een asielzoeker is en volgens lid 2 van dat artikel zorgen de lidstaten, indien een asielzoeker in bewaring wordt gehouden, ervoor dat snelle toetsing door een rechterlijke instantie mogelijk is. Ook in artikel 21 van richtlijn 2003/9 is voorzien in een rechterlijke toetsing voor de op grond van artikel 7 van die richtlijn genomen beslissingen.

55 In de huidige stand voorzien de richtlijnen 2003/9 en 2005/85 niet in een harmonisatie van de redenen op grond waarvan de inbewaringstelling van een asielzoeker kan worden gelast. Zoals de Duitse regering heeft opgemerkt, is tijdens de onderhandelingen die aan de vaststelling van richtlijn 2005/85 zijn voorafgegaan, namelijk afgestapt van het voorstel van een lijst met een exhaustieve opsomming van die redenen en in het kader van de herschikking van richtlijn 2003/9, die momenteel in de vaststellingfase is, wordt voor het eerst overwogen een dergelijke lijst in te voeren op het niveau van de Unie.

56 Bijgevolg staat het momenteel aan de lidstaten om, met volledige inachtneming van de verplichtingen die krachtens het internationaal recht en het Unierecht op hen rusten, de redenen vast te stellen op grond waarvan een asielzoeker in bewaring kan worden gesteld of gehouden.

57 Met betrekking tot een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin ten eerste de derdelander krachtens artikel 15 van richtlijn 2008/115 in bewaring is gesteld op grond dat zijn gedrag deed vrezen dat hij, indien hij niet in bewaring zou worden gesteld, zou onderduiken en zijn verwijdering zou dwarsbomen, en ten tweede het asielverzoek lijkt te zijn ingediend met als enig doel de uitvoering van het tegen hem genomen terugkeerbesluit uit te stellen of zelfs te verijdelen, moet worden vastgesteld dat dergelijke omstandigheden inderdaad kunnen rechtvaardigen dat die derdelander zelfs na het indienen van een asielverzoek in bewaring wordt gehouden.

58 Een nationale bepaling die in dergelijke omstandigheden toestaat dat de asielzoeker in bewaring wordt gehouden, is immers verenigbaar met artikel 18, lid 1, van richtlijn 2005/85, aangezien die inbewaringstelling niet het gevolg is van het indienen van het asielverzoek, maar van omstandigheden die verband houden met het persoonlijke gedrag van die asielzoeker vóór en tijdens de indiening van dat verzoek.

59 Voor zover handhaving van de bewaring in dergelijke omstandigheden objectief noodzakelijk lijkt om te vermijden dat de betrokkene zich definitief aan zijn terugkeer onttrekt, is die handhaving bovendien verenigbaar met artikel 7, lid 3, van richtlijn 2003/9.

60 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat hoewel richtlijn 2008/115 niet van toepassing is gedurende de procedure voor de behandeling van het asielverzoek, dit niet betekent dat de terugkeerprocedure daardoor definitief wordt beëindigd, aangezien deze kan worden voortgezet indien het asielverzoek wordt afgewezen. Zoals de Tsjechische, de Duitse, de Franse en de Slowaakse regering hebben opgemerkt, zou afbreuk worden gedaan aan de doelstelling van die richtlijn, te weten de doeltreffende terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders, indien de lidstaten niet zouden kunnen voorkomen dat, in omstandigheden als die welke in punt 57 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet, de betrokkene door het indienen van een asielverzoek automatisch zijn invrijheidstelling zou verkrijgen (zie naar analogie arrest van 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, Jurispr. blz. I-12695, punt 30).

61 Voorts bepaalt artikel 23, lid 4, sub j, van richtlijn 2005/85 uitdrukkelijk dat de omstandigheid dat de asielzoeker enkel een verzoek indient teneinde de uitvoering van een eerdere of van een op handen zijnde beslissing die tot zijn verwijdering zou leiden, uit te stellen of te verijdelen, tevens in aanmerking kan worden genomen in het kader van de procedure voor de behandeling van dat verzoek, aangezien die omstandigheid kan rechtvaardigen dat dit verzoek versneld of bij voorrang wordt behandeld. Richtlijn 2005/85 zorgt er aldus voor dat de lidstaten over de nodige instrumenten beschikken om de doeltreffendheid van de terugkeerprocedure te waarborgen door te vermijden dat deze langer wordt geschorst dan noodzakelijk is voor de correcte behandeling van het verzoek.

62 Evenwel zij gepreciseerd dat op basis van het loutere feit dat jegens een asielzoeker op het tijdstip van de indiening van zijn verzoek een terugkeerbesluit was genomen en dat hij krachtens artikel 15 van richtlijn 2008/115 in bewaring was gesteld, zonder een beoordeling in het individuele geval van alle

relevante omstandigheden niet kan worden aangenomen dat hij dat verzoek enkel heeft ingediend om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen en dat het objectief noodzakelijk en evenredig zou zijn om de maatregel van inbewaringstelling te handhaven.

63 Uit een en ander volgt dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat de richtlijnen 2003/9 en 2005/85 zich er niet tegen verzetten dat de derdelander die om internationale bescherming heeft verzocht in de zin van richtlijn 2005/85 na krachtens artikel 15 van richtlijn 2008/115 in bewaring te zijn gesteld, op grond van een bepaling van nationaal recht in bewaring blijft, wanneer na een beoordeling in het individuele geval van alle relevante omstandigheden blijkt dat dit verzoek is ingediend met als enig doel de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen en dat het objectief noodzakelijk en evenredig is om de bewaringsmaatregel te handhaven ter vermijding dat de betrokkene zich definitief aan zijn terugkeer onttrekt.

Kosten

64 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, gelezen in samenhang met punt 9 van de considerans ervan, moet aldus worden uitgelegd dat die richtlijn niet van toepassing is op derdelanders die om internationale bescherming hebben verzocht in de zin van 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, in het tijdvak tussen de indiening van dat verzoek en de vaststelling van de beslissing in eerste aanleg over dat verzoek of, in voorkomend geval, de beslechting van het eventuele beroep tegen die beslissing.**

2) **Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten en richtlijn 2005/85 verzetten zich er niet tegen dat de derdelander die om internationale bescherming heeft verzocht in de zin van richtlijn 2005/85, na krachtens artikel 15 van richtlijn 2008/115 in bewaring te zijn gesteld, op grond van een bepaling van nationaal recht in bewaring blijft, wanneer na een beoordeling in het individuele geval van alle relevante omstandigheden blijkt dat dit verzoek is ingediend met als enig doel de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen en dat het objectief noodzakelijk en evenredig is om de bewaringsmaatregel te handhaven ter vermijding dat de betrokkene zich definitief aan zijn terugkeer onttrekt.**

ondertekeningen