ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

5 juni 2014*

„Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen — Richtlijn 2008/115/EG — Terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders — Artikel 15 — Bewaring — Verlenging van bewaring — Verplichtingen van administratieve of rechterlijke autoriteit — Rechterlijke controle — Derdelander zonder identiteitsdocumenten — Belemmeringen voor uitvoering van verwijderingsbesluit — Weigering van ambassade van betrokken derde land om identiteitsdocument af te geven voor terugkeer van onderdaan van dat land — Risico op onderduiken — Redelijk vooruitzicht op verwijdering — Geen medewerking — Eventuele verplichting van betrokken lidstaat om voorlopig document betreffende status van betrokkene af te geven”

In zaak C-146/14 PPU,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) bij beslissing van 28 maart 2014, ingekomen bij het Hof op 28 maart 2014, in de procedure betreffende

**Bashir Mohamed Ali Mahdi,**

wijst

HET HOF (Derde kamer),

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

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien het verzoek van de verwijzende rechter van 28 maart 2014, ingekomen bij het Hof op 28 maart 2014, om de prejudiciële verwijzing overeenkomstig artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgens de spoedprocedure te behandelen,

gezien de beslissing van 8 april 2014 van de Derde kamer om dat verzoek in te willigen,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 mei 2014,

gelet op de opmerkingen van:

— de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door E. Petranova en D. Drambozova als gemachtigden,

* Procestaal: Bulgaars.

— de direktor na Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti, vertegenwoordigd door D. Petrov als gemachtigde,

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

de advocaat-generaal gehoord,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 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 L 348, blz. 98).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een bestuurlijke procedure die op initiatief van de direktor na Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (directeur van de directie migratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken; hierna: „direktor”) is ingesteld en ertoe strekt de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter te Sofia) ambtshalve te doen beslissen over de verlenging van de bewaring van Mahdi, Soedanees onderdaan, die in bewaring wordt gehouden in de speciale inrichting voor de tijdelijke plaatsing van vreemdelingen van genoemde directie te Busmantsi (Bulgarije) (hierna: „inrichting voor bewaring te Busmantsi”), in het district van Sofia.

### Toepasselijke bepalingen

*Unierecht*

3 Richtlijn 2008/115 is vastgesteld met name op basis van artikel 63, eerste alinea, punt 3, sub b, EG, thans artikel 79, lid 2, sub c, VWEU. De punten 6, 11 tot en met 13, 16, 17 en 24 van deze richtlijn luiden als volgt:

„(6) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen van derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de EU moeten beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf. [...]

[...]

(11) Er dienen gemeenschappelijke wettelijke minimumwaarborgen te worden vastgesteld voor besluiten in het kader van terugkeer, teneinde de belangen van de betrokkenen te beschermen. Aan personen die niet over toereikende middelen beschikken, wordt de nodige rechtshulp verleend. De lidstaten dienen in hun nationale wetgeving te bepalen in welke gevallen rechtshulp nodig wordt geacht.

(12) Er dient een regeling te worden getroffen voor onderdanen van derde landen die illegaal verblijven maar nog niet kunnen worden uitgezet. Voorziening in hun elementaire levensbehoeften dient volgens de nationale wetgeving te worden geregeld. Teneinde ervoor te zorgen dat de betrokkenen bij administratieve controles of inspecties een bewijs van hun specifieke situatie kunnen leveren, dienen zij een schriftelijke bevestiging te krijgen van hun

situatie. De lidstaten dienen, wat de concrete invulling van deze schriftelijke bevestiging betreft, over een ruime mate van beleidsvrijheid te beschikken en moeten de bevestiging ook kunnen opnemen in uit hoofde van deze richtlijn genomen besluiten in het kader van terugkeer.

(13) Het gebruik van dwangmaatregelen moet, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, uitdrukkelijk aan de beginselen van evenredigheid en doeltreffendheid worden onderworpen. Gedwongen terugkeer moet worden omgeven met minimumwaarborgen [...]

[...]

(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.

(17) De in bewaring gestelde onderdanen van derde landen dienen op humane en waardige wijze te worden behandeld, met eerbiediging van hun grondrechten en het internationale en nationale recht. [...]

[...]

(24) In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [(hierna: ‚Handvest')] worden erkend."

4 Artikel 1 van die richtlijn, „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 3 van richtlijn 2008/115, „Definities", luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

7) ‚risico op onderduiken': het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht;

[...]"

6 Artikel 6, lid 4, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten kunnen te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen beslissen een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. In dat geval wordt geen terugkeerbesluit uitgevaardigd. Indien al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt het ingetrokken of opgeschort voor de duur van de geldigheid van de verblijfsvergunning of andere vorm van toestemming tot legaal verblijf."

7 Artikel 15 van richtlijn 2008/115, „Bewaring”, luidt als volgt:

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

a) er risico op onderduiken bestaat, of

b) de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.

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

2. De inbewaringstelling wordt door een administratieve of rechterlijke autoriteit gelast.

De inbewaringstelling wordt schriftelijk gelast met opgave van de feitelijke en juridische gronden.

Indien de inbewaringstelling door een administratieve autoriteit is gelast:

a) voorzien de lidstaten erin dat een spoedige rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na de aanvang ervan plaatsvindt;

b) of bieden de lidstaten de betrokken onderdaan van een derde land het recht voorziening te vragen bij het gerecht zodat de rechtmatigheid van de bewaring aan een spoedige rechterlijke toetsing wordt onderworpen, die zo spoedig mogelijk na het instellen van deze procedure tot een beslissing leidt. De lidstaten stellen de betrokken onderdaan van een derde land onmiddellijk van die mogelijkheid in kennis.

De betrokken onderdaan van een derde land wordt, als zijn bewaring niet rechtmatig is, onmiddellijk vrijgelaten.

3. In ieder geval wordt de inbewaringstelling met redelijke tussenpozen op verzoek van de onderdaan van een derde land of ambtshalve getoetst. In het geval van een lange periode van bewaring wordt de toetsing aan controle door een rechterlijke autoriteit onderworpen.

4. Indien blijkt dat er omwille van juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is, of dat de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich niet meer voordoen, is de bewaring niet langer gerechtvaardigd en wordt de betrokkene onmiddellijk vrijgelaten.

5. De bewaring wordt gehandhaafd zolang de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich voordoen en zij noodzakelijk is om een geslaagde verwijdering te garanderen. Iedere lidstaat stelt een maximale bewaringsduur vast die niet meer dan zes maanden mag bedragen.

6. De lidstaten kunnen de in lid 5 bedoelde termijn overeenkomstig de nationale wetgeving slechts in beperkte mate en ten hoogste met nog eens twaalf maanden verlengen indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, omdat:

a) de betrokken onderdaan van een derde land niet meewerkt, of

b) de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.”

*Bulgaars recht*

8 Richtlijn 2008/115 is omgezet in Bulgaars recht bij de Zakon za chuzhdentsite v Republika Bulgaria (Wet betreffende de vreemdelingen in de Republiek Bulgarije, DV nr. 153, van 23 december 1998), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (DV nr. 108, van 17 december 2013; hierna: „vreemdelingenwet").

9 Artikel 44, lid 5, van deze wet bepaalt:

„Indien de vreemdeling wegens belemmeringen niet onmiddellijk het grondgebied kan verlaten of een ander land kan inreizen, dient hij zich bij besluit van de autoriteit die de bestuurlijke dwangmaatregel heeft vastgesteld elke week te melden bij de lokale afdeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken, overeenkomstig de voorwaarden bepaald bij het uitvoeringsdecreet bij de onderhavige wet, tenzij de uitvoering van de maatregel van teruggeleiding naar de grens of de uitzetting niet langer is belemmerd en er maatregelen zijn vastgesteld voor zijn op handen zijnde verwijdering."

10 Krachtens artikel 44, lid 6, van de vreemdelingenwet kan, wanneer een bestuurlijke dwangmaatregel niet kan worden toegepast op een derdelander doordat zijn identiteit niet kon worden vastgesteld, hij de uitvoering van het besluit tot oplegging van deze maatregel belemmert of doordat er een duidelijk risico op onderduiken bestaat, het orgaan dat deze maatregel heeft vastgesteld gelasten dat deze derdelander in een inrichting voor vreemdelingenbewaring wordt geplaatst, zodat zijn teruggeleiding naar de grens van de Republiek Bulgarije of zijn uitzetting kan worden georganiseerd.

11 Artikel 44, lid 8, van deze wet luidt als volgt:

„De vreemdelingenbewaring wordt gehandhaafd zolang is voldaan aan de voorwaarden van lid 6, met een maximumduur van zes maanden. Samen met de direktor [...] controleren de bevoegde autoriteiten [...] eenmaal per maand ambtshalve of aan de voorwaarden voor de inbewaringstelling is voldaan. In uitzonderlijke gevallen kan de duur van de bewaring worden verlengd tot twaalf maanden indien de betrokkene weigert om met de bevoegde autoriteiten samen te werken of indien er vertragingen zijn bij het verkrijgen van de vereiste documenten voor de teruggeleiding naar de grens of de uitzetting. De betrokkene wordt onmiddellijk in vrijheid gesteld indien, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak, wordt vastgesteld dat er wegens juridische of technische redenen geen redelijk vooruitzicht meer is op de verwijdering van de vreemdeling."

12 Overeenkomstig artikel 46a, lid 1, van deze wet kan onder de voorwaarden bepaald in de Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuurlijke rechtspleging) binnen veertien dagen na de daadwerkelijke plaatsing beroep worden ingesteld tegen het besluit tot plaatsing in een inrichting voor vreemdelingenbewaring.

13 Artikel 46a, lid 2, van diezelfde wet bepaalt:

„Binnen een maand nadat de procedure is ingeleid, beslist de in het vorige lid geadieerde rechter over het beroep in openbare terechtzitting. De aanwezigheid van de betrokkene is niet verplicht. Tegen de beslissing van de in eerste aanleg geadieerde rechter kan hoger beroep worden ingesteld bij de Vărhoven administrativen sad, dat binnen de twee maanden een beslissing neemt."

14 Artikel 46a, leden 3 en 4, van de vreemdelingenwet luidt als volgt:

„3. Om de zes maanden stelt de directeur van de inrichting voor vreemdelingenbewaring een lijst op van vreemdelingen die daar wegens belemmeringen bij hun verwijdering van het grondgebied meer dan zes maanden hebben verbleven. Deze lijst wordt meegedeeld aan de bestuursrechter van het rechtsgebied waarin de inrichting voor vreemdelingenbewaring ligt.

4. Na afloop van iedere periode van zes maanden, te rekenen vanaf de plaatsing in de inrichting voor vreemdelingenbewaring, gelast de bestuursrechter, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de betrokken vreemdeling, achter gesloten deuren de verlenging van de bewaring, alternatieve maatregelen of de invrijheidstelling. Tegen de beschikking van de bestuursrechter kan beroep worden ingesteld volgens het bepaalde in het wetboek bestuurlijke rechtspleging."

15 Volgens paragraaf 1, punt 4c, van de aanvullende bepalingen bij de vreemdelingenwet bestaat er „een risico op onderduiken van een derdelander voor wie een bestuurlijke dwangmaatregel geldt" wanneer, rekening houdend met de feitelijke elementen, verwacht kan worden dat de betrokken derdelander zich aan de uitvoering van de gelaste maatregel zal proberen te onttrekken. In dit verband preciseren deze bepalingen dat een dergelijk risico kan bestaan in de omstandigheid dat de betrokken derdelander onvindbaar is op zijn opgegeven woonplaats, het bestaan van eerdere verstoringen van de openbare orde of eerdere veroordelingen van de betrokken derdelander, ongeacht zijn eerherstel, de omstandigheid dat de betrokken derdelander niet het land heeft verlaten binnen de termijn die hem was toegekend voor zijn vrijwillig vertrek, de omstandigheid dat de betrokken derdelander duidelijk heeft aangetoond dat hij zich niet zal voegen naar de hem opgelegde maatregel, de omstandigheid dat hij valse documenten of geen enkel document bezit, de omstandigheid dat de betrokken derdelander onjuiste informatie heeft verstrekt, de omstandigheid dat hij in het verleden reeds is ondergedoken en/of de omstandigheid dat hij een inreisverbod niet heeft nageleefd.

## Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 Mahdi is op 9 augustus 2013 aangehouden bij een douanepost te Bregovo in Bulgarije. Hij had geen identiteitsdocumenten bij zich maar stelde zich voor als Bashir Mohamed Ali Mahdi, Soedanees onderdaan.

17 Bij besluit van diezelfde dag zijn ten aanzien van Mahdi een bestuurlijke dwangmaatregel tot „teruggeleiding naar de grens van een vreemdeling" en een bestuurlijke dwangmaatregel „toegangsverbod voor een vreemdeling tot de Republiek Bulgarije" gegeven.

18 Overeenkomstig deze besluiten is Mahdi de volgende dag, op 10 augustus 2013, in de inrichting voor bewaring te Busmantsi in bewaring gesteld, in afwachting van de mogelijkheid om de bestuurlijke dwangmaatregelen uit te voeren, met andere woorden tot de ontvangst van de documenten waarmee hij buiten Bulgarije zou kunnen reizen.

19 Op 12 augustus 2013 heeft Mahdi voor de Bulgaarse administratieve autoriteiten een verklaring tot vrijwillige terugkeer naar Soedan ondertekend.

20 Op 13 augustus 2013 heeft de direktor een brief naar de ambassade van de Republiek Soedan gestuurd waarbij hij deze ambassade informeerde over de maatregelen die ten aanzien van Mahdi waren genomen en over zijn plaatsing in de inrichting voor bewaring te Busmantsi.

21 Daarop heeft op een in het dossier niet nader gepreciseerde datum een ontmoeting plaatsgehad tussen een vertegenwoordiger van deze ambassade en Mahdi, waarbij deze vertegenwoordiger de identiteit van de betrokkene heeft bevestigd, maar heeft geweigerd hem een identiteitsdocument af te geven waarmee hij buiten Bulgarije zou kunnen reizen. De weigering was blijkbaar gebaseerd op het feit dat Mahdi niet naar Soedan wenste terug te keren. De betrokkene heeft vervolgens aan de Bulgaarse autoriteiten verklaard dat hij niet vrijwillig naar Soedan wenste terug te keren. De vertegenwoordiger van de ambassade van de Republiek Soedan zou aan de verwijzende rechter hebben verklaard dat in die omstandigheden, indien Mahdi niet uit eigen wil naar zijn land van herkomst wenste terug te keren, geen reisdocument kon worden afgegeven.

22 Op 16 augustus 2013 heeft Ruseva, Bulgaars onderdaan, bij de notaris een verklaring afgelegd waardoor Mahdi tijdens zijn verblijf in Bulgarije van passende bestaansmiddelen en huisvesting zou zijn verzekerd en heeft zij bij de direktor om Mahdi's vrijlating op borgtocht verzocht. Deze verklaring is op 26 augustus 2013 door de politieautoriteiten geverifieerd en bevestigd.

23 Op 27 augustus 2013 heeft de direktor zijn hiërarchisch meerdere voorgesteld om, gelet op de verklaring van Ruseva, het besluit tot inbewaringstelling van Mahdi in te trekken en, tot de verdwijning van de belemmeringen voor de uitvoering van het hem betreffende besluit tot teruggeleiding naar de grens, ten aanzien van hem een minder dwingende maatregel vast te stellen, namelijk zijn „maandelijkse verschijning voor de lokale afdeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken van zijn verblijfplaats".

24 Op 9 september 2013 is dit voorstel afgewezen op grond dat Mahdi Bulgarije illegaal was ingereisd, hij niet over een verblijftitel voor Bulgarije beschikte, het nationaal agentschap voor vluchtelingen hem op 29 december 2012 de vluchtelingenstatus had geweigerd en hij een strafbaar feit had gepleegd door de nationale grens tussen Bulgarije en Servië buiten de daarvoor bedoelde plaatsen te overschrijden.

25 Tegen het besluit tot plaatsing in vreemdelingenbewaring is geen beroep ingesteld, en evenmin tegen de weigering dit besluit te vervangen door de door de direktor voorgestelde minder dwingende maatregelen.

26 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de ambassade van de Republiek Soedan tot op heden geen identiteitsdocument heeft afgegeven waarmee Mahdi buiten Bulgarije zou kunnen reizen en dat hij nog altijd in de inrichting voor bewaring te Busmantsi is geplaatst.

27 Het hoofdgeding is rond 9 februari 2014 en aan het einde van de periode van zes maanden van de eerste inbewaringstelling aanhangig gemaakt door de neerlegging van een brief van de direktor, waarin de verwijzende rechter is verzocht om op basis van artikel 46a, leden 3 en 4, van de vreemdelingenwet ambtshalve de verlenging van de bewaring van Mahdi te gelasten.

28 De verwijzende rechter preciseert dat krachtens artikel 46a, leden 3 en 4, van de vreemdelingenwet het hoofd van de betrokken inrichting voor bewaring de bestuursrechter van het rechtsgebied waarin die inrichting is gelegen, elke zes maanden een lijst bezorgt van de derdelanders die, wegens belemmeringen voor hun verwijdering van het grondgebied, langer dan zes maanden in die inrichting voor bewaring hebben verbleven. Na afloop van elke periode van zes maanden plaatsing in een inrichting voor bewaring beslist de bestuursrechter ambtshalve en met gesloten deuren of de bewaring van de betrokkene wordt verlengd, of er alternatieve maatregelen worden vastgesteld dan wel of diens bewaring wordt beëindigd.

29 In dit verband betwijfelt de verwijzende rechter met name of de in het Bulgaarse recht voorziene bestuurlijke procedure tot toetsing van de plaatsing in een inrichting voor bewaring verenigbaar is met het Unierecht en met name met de vereisten van richtlijn 2008/115.

30 Volgens de verwijzende rechter is de toetsing die hij mag verrichten verschillend naargelang hij als rechterlijke dan wel als administratieve autoriteit handelt. In het bijzonder kan hij als rechterlijke autoriteit niet oordelen over de grond van de zaak en kan hij het aanvankelijke besluit tot plaatsing in een inrichting voor bewaring niet herzien, daar zijn rol krachtens het Bulgaarse procesrecht is beperkt tot de toetsing van de redenen voor de verlenging van de bewaring van de betrokkene, zoals die zijn uiteengezet in de brief van de direktor die heeft geleid tot een procedure als aan de orde in het hoofdgeding. Deze rechter vraagt tevens naar het risico op onderduiken in een geval als aan de orde in het hoofdgeding waarin de betrokkene, die geen identiteitsdocumenten heeft, aan de Bulgaarse autoriteiten heeft verklaard dat hij niet naar zijn land van herkomst wenste terug te keren. De verwijzende rechter heeft tevens vragen aangaande het gedrag van de betrokkene. In dit verband vraagt hij zich af of de omstandigheid dat de betrokkene niet in het bezit is van

identiteitsdocumenten, kan worden beschouwd als een gebrek aan medewerking in het kader van de verwijderingsprocedure. Gelet op al die omstandigheden vraagt de verwijzende rechter zich af of de verlenging van de bewaring van Mahdi gerechtvaardigd is.

31 Daarop heeft de Administrativen sad Sofia-grad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 15, leden 3 en 6, van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 47 van het Handvest, betreffende het recht op rechterlijke toetsing en op effectieve [rechterlijke bescherming], aldus worden uitgelegd dat:

a) een administratieve autoriteit – wanneer zij krachtens het nationale recht van een lidstaat maandelijks de inbewaringstelling moet toetsen, zonder dat zij daarbij uitdrukkelijk verplicht is tot vaststelling van een bestuurlijke beslissing, en die autoriteit de rechter ambtshalve een lijst moet overleggen van de derdelanders die wegens belemmeringen voor de verwijdering langer in bewaring zijn gehouden dan de voor de aanvankelijke bewaring wettelijk bepaalde maximumduur – na afloop van de in de beslissing over de aanvankelijke inbewaringstelling vastgestelde periode hetzij een uitdrukkelijk besluit moet vaststellen tot toetsing van de bewaring, rekening houdend met de door het Unierecht vastgestelde gronden voor de verlenging van de bewaring, hetzij de betrokkene vrij dient te laten?

b) een rechter – wanneer hij krachtens het nationale recht van de lidstaat na afloop van de in het nationale recht voorziene maximumduur voor de aanvankelijke bewaring met het oog op verwijdering deze bewaringstermijn kan verlengen, de bewaring kan vervangen door een minder dwingende maatregel of de vrijlating van de derdelander kan bevelen – in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, wanneer hij beslist de bewaring te verlengen, deze te vervangen door een andere maatregel of de betrokkene vrij te laten, de rechtmatigheid dient na te gaan van een besluit tot toetsing van de inbewaringstelling, waarin ter rechtvaardiging van de verlenging van de bewaringstermijn en de duur ervan juridische en feitelijke redenen worden aangevoerd?

c) een rechter, gelet op de in het Unierecht bepaalde redenen voor de verlenging van de bewaring, de rechtmatigheid kan nagaan van een besluit tot toetsing van de bewaring dat enkel aangeeft waarom het besluit tot verwijdering van de derdelander niet kan worden uitgevoerd, door het geding louter op basis van door de administratieve autoriteit aangevoerde feiten en bewijzen en van door de derdelander aangevoerde bezwaren en feiten ten gronde te beslechten met een beslissing over de verlenging van de bewaring, haar vervanging [door een andere maatregel] dan wel de vrijlating van de betrokkene?

2) Moet artikel 15, leden 1 en 6, van richtlijn 2008/115, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, aldus worden uitgelegd dat de in het nationale recht voorziene zelfstandige reden voor de verlenging van de bewaringstermijn dat ‚de betrokkene [...] geen identiteitsdocumenten [heeft]', vanuit het oogpunt van het Unierecht toelaatbaar is daar deze reden kan worden geacht onder de twee gevallen van artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115 te vallen, indien op grond van deze omstandigheid de betrokkene krachtens het nationale recht van de betrokken lidstaat kan worden geacht te zullen proberen zich aan de uitvoering van de verwijderingsbeslissing te onttrekken, wat als dusdanig weer een risico op onderduiken vormt in de zin van het nationale recht van de betrokken lidstaat?

3) Moet artikel 15, leden 1, sub a en b, en 6 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met de punten 2 en 13 van de considerans ervan, betreffende de eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van derdelanders en betreffende de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding aldus worden uitgelegd dat op basis daarvan op goede gronden kan worden vastgesteld dat er een risico op onderduiken bestaat wanneer de betrokkene

geen identiteitspapieren heeft, hij illegaal de nationale grens heeft overschreden en hij heeft verklaard niet te willen terugkeren naar zijn land van herkomst, ofschoon hij tevoren een verklaring tot vrijwillige terugkeer naar zijn land heeft ingevuld en hij juiste informatie over zijn identiteit heeft gegeven, waarbij deze omstandigheden onder het begrip ‚risico op onderduiken' van de adressaat van de verwijderingsbeslissing in de zin van de richtlijn vallen, wat in het nationale recht wordt omschreven als het op feiten gebaseerde redelijke vermoeden dat de betrokkene zich aan de uitvoering van de verwijderingsbeslissing zal onttrekken?

4) Moet artikel 15, leden 1, sub a en b, 4 en 6, van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met de punten 2 en 13 van de considerans ervan, betreffende de eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van derdelanders en betreffende de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding aldus worden uitgelegd dat:

   a) de derdelander niet meewerkt aan de voorbereiding van de uitvoering van de beslissing tot verwijdering naar zijn land van herkomst, indien hij tegenover een personeelslid van de ambassade van dat land mondeling verklaart niet naar zijn land van herkomst te willen terugkeren, ofschoon hij tevoren een verklaring tot vrijwillige terugkeer heeft ingevuld en hij juiste informatie over zijn identiteit heeft gegeven en er vertragingen zijn bij het verkrijgen van de noodzakelijke documenten van het derde land en er een redelijk vooruitzicht bestaat op de uitvoering van de verwijderingsbeslissing, indien in deze omstandigheden de ambassade van dat land niet het voor de terugreis van de betrokkene naar zijn land van herkomst vereiste document afgeeft, ofschoon die ambassade de identiteit van de betrokkene heeft bevestigd?

   b) ingeval een derdelander wegens het ontbreken van een redelijk vooruitzicht op de uitvoering van een verwijderingsbeslissing wordt vrijgelaten, hij niet over identiteitsdocumenten beschikt, de nationale grens illegaal heeft overschreden en heeft verklaard niet naar zijn land van herkomst te willen terugkeren, de lidstaat verplicht moet worden geacht om een voorlopig document betreffende de status van de betrokkene af te geven, wanneer de ambassade van het land van herkomst in die omstandigheden niet het voor de terugreis van de betrokkene naar zijn land van herkomst vereiste document afgeeft, hoewel zij de identiteit van de betrokkene heeft bevestigd?"

**Spoedprocedure**

32 Het Administrativen sad Sofia-grad heeft verzocht het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing aan de in artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof voorziene spoedprocedure te onderwerpen.

33 De verwijzende rechter heeft dit verzoek gemotiveerd door uiteen te zetten dat de derdelander in het hoofdgeding in bewaring zit en dat zijn situatie valt binnen de werkingssfeer van de bepalingen van titel V van het VWEU betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Gelet op de situatie van Mahdi, zal het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen een bepalende invloed hebben op de vraag of hij in de inrichting voor bewaring te Busmantsi moet worden gehouden, dan wel moet worden vrijgelaten. Deze rechter wijst erop dat aangaande de verlenging van de bewaring van de betrokkene zo snel mogelijk een beslissing moet worden genomen.

34 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing de uitlegging betreft van richtlijn 2008/115, die valt onder het derde deel, titel V, van het VWEU. Dit verzoek kan dus worden behandeld volgens de prejudiciële spoedprocedure die is geregeld in artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering ervan.

35 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat, zoals de verwijzende rechter benadrukt, Mahdi thans zijn vrijheid is ontnomen en dat de beslechting van het hoofdgeding ertoe kan leiden dat die vrijheidsbeneming onmiddellijk wordt beëindigd.

36 Gelet op het voorgaande heeft de Derde kamer van het Hof op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, besloten tot inwilliging van het verzoek van de verwijzende rechter het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing volgens de spoedprocedure te behandelen.

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

*Eerste vraag, sub a*

37 Met zijn eerste vraag, sub a, wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 15, leden 3 en 6, van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van de artikelen 6 en 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het besluit dat door een bevoegde autoriteit aan het eind van de maximale duur van de aanvankelijke bewaring van een derdelander wordt vastgesteld over het vervolg dat aan deze bewaring moet worden gegeven, een schriftelijk besluit moet zijn waarin de feitelijke en juridische gronden ter rechtvaardiging van dit besluit zijn opgenomen.

38 Vooraf zij opgemerkt dat, overeenkomstig artikel 79, lid 2, VWEU, richtlijn 2008/115 tot doel heeft om, zoals blijkt uit de punten 2 en 11 van de considerans ervan, op basis van gemeenschappelijke normen en juridische waarborgen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden.

39 De door deze richtlijn ontwikkelde terugkeerprocedures voor illegaal verblijvende derdelanders vormen aldus gemeenschappelijke normen en procedures die in de lidstaten gelden bij de terugkeer van deze derdelanders. Voor de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn beschikken de lidstaten op verschillende vlakken over een beoordelingsmarge en kunnen zij rekening houden met de bijzonderheden van het nationale recht.

40 In punt 6 van de considerans van diezelfde richtlijn staat dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van derdelanders volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Tevens volgens dat punt en overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de EU moeten beslissingen die krachtens richtlijn 2008/115 worden genomen per geval worden vastgesteld en op objectieve criteria berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf.

41 Krachtens artikel 15, lid 2, van richtlijn 2008/115 moet de aanvankelijke inbewaringstelling, die niet meer dan zes maanden mag bedragen, door een administratieve of rechterlijke autoriteit schriftelijk worden gelast met opgave van de feitelijke en juridische gronden van het besluit tot bewaring (zie in die zin arrest G. en R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 29).

42 Volgens artikel 15, lid 6, van deze richtlijn kan, indien aan bepaalde inhoudelijke voorwaarden is voldaan, deze aanvankelijke inbewaringstelling overeenkomstig de nationale wetgeving in beperkte mate en ten hoogste met nog eens twaalf maanden worden verlengd. Elke bewaring die langer dan zes maanden duurt, wordt overeenkomstig lid 5 van dat artikel geacht een verlengde bewaringsduur te vormen in de zin van artikel 15, lid 3, van diezelfde richtlijn.

43 Bovendien bepaalt artikel 15, lid 3, van richtlijn 2008/115 dat per geval de bewaring van een derdelander met redelijke tussenpozen op verzoek van de betrokkene of ambtshalve moet worden getoetst. In het geval van een verlengde bewaring wordt de toetsing aan controle door een rechterlijke autoriteit onderworpen.

44 Uit al deze bepalingen volgt dat in artikel 15 van richtlijn 2008/115 enkel in lid 2 ervan uitdrukkelijk de vaststelling van een schriftelijk besluit wordt vereist, namelijk bij het vereiste dat de inbewaringstelling schriftelijk wordt gelast met opgave van de feitelijke en juridische gronden. Dit vereiste om een schriftelijk besluit vast te stellen, moet worden begrepen als noodzakelijkerwijs betrekking hebbend op elk besluit betreffende de verlenging van de bewaring, aangezien, ten eerste, de bewaring en de verlenging ervan soortgelijk zijn aangezien beide tot gevolg hebben dat de betrokken derdelander van zijn vrijheid wordt beroofd om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om over te gaan tot zijn verwijdering, en, ten tweede, deze onderdaan in beide gevallen de motivering moet kunnen kennen voor het ten aanzien van hem vastgestelde besluit.

45 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat deze verplichting tot mededeling van voornoemde redenen vereist is, zowel om de betrokken derdelander de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft zich tot de bevoegde rechter te wenden, als om deze laatste ten volle in staat te stellen om de controle van de rechtmatigheid van de betrokken handeling uit te oefenen (zie in die zin arresten Heylens e.a., 222/86, EU:C:1987:442, punt 15, en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 337).

46 Iedere andere uitlegging van artikel 15, leden 2 en 6, van richtlijn 2008/115 zou het een derdelander moeilijker maken om de rechtmatigheid te betwisten van een ten aanzien van hem vastgesteld besluit tot verlengde bewaring en van een besluit tot de aanvankelijke inbewaringstelling, wat tot gevolg zou hebben dat het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte zou worden aangetast.

47 De bepalingen van artikel 15 van deze richtlijn vereisen echter niet de vaststelling van een – in de bewoordingen van de verwijzende rechter in zijn eerste vraag, sub a – schriftelijk „besluit tot toetsing”. De autoriteiten die onder toepassing van artikel 15, lid 3, eerste volzin, van die richtlijn met redelijke tussenpozen de bewaring van een derdelander toetsen, zijn dus niet verplicht om bij elke toetsing een uitdrukkelijk besluit vast te stellen met een uiteenzetting van de feitelijke en juridische elementen die dit besluit motiveren.

48 Evenwel moet worden gepreciseerd dat de autoriteit waarbij een procedure tot toetsing is ingeleid na afloop van de door artikel 15, lid 5, van diezelfde richtlijn toegestane maximumduur voor de aanvankelijke inbewaringstelling, schriftelijk en met opgave van redenen dient te beslissen over het vervolg dat aan deze bewaring moet worden gegeven. In een dergelijk geval maken de toetsing van de bewaring en de vaststelling van het besluit over het vervolg dat aan de bewaring moet worden gegeven immers deel uit van eenzelfde procedurele fase. Bijgevolg moet dit besluit voldoen aan de vereisten van artikel 15, lid 2, van richtlijn 2008/115.

49 Noch uit het verzoek om een prejudiciële beslissing, noch uit de opmerkingen ter terechtzitting van de Bulgaarse regering blijkt duidelijk of de lijst van de direktor die aan het einde van de maximumduur van de aanvankelijke inbewaringstelling naar de verwijzende rechter is gezonden een besluit bevat over het vervolg dat aan de bewaring van de betrokkene moet worden gegeven. Indien blijkt dat de direktor via deze lijst met name een besluit heeft genomen over de verlenging van de bewaring, moet deze lijst eveneens voldoen aan de vereisten vermeld in punt 48 van het onderhavige arrest. Het staat aan de verwijzende rechter om dienaangaande de vereiste verificaties te verrichten. Een dergelijk besluit moet krachtens artikel 15, lid 3, van de voornoemde richtlijn hoe dan ook worden getoetst door een rechterlijke autoriteit.

50 Bovendien moet tevens in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak de lidstaten, bij ontstentenis van Unierechtelijke voorschriften betreffende de procedurele aspecten van een besluit tot toetsing van de bewaring, overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie bevoegd blijven om deze aspecten te regelen, met dien verstande dat aangaande dit besluit de eerbiediging van de grondrechten en de volledige doeltreffendheid van de Unierechtelijke bepalingen moeten worden gewaarborgd (zie naar analogie arrest N., C-604/12, EU:C:2014:302, punt 41).

51 Daaruit volgt dat het Unierecht niet in de weg staat aan een nationale regeling die, met inachtneming van deze beginselen, de autoriteit die krachtens artikel 15, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 2008/115 met redelijke tussenpozen de bewaring van een derdelander toetst, ertoe verplicht om na afloop van elke toetsing een uitdrukkelijke handeling vast te stellen waarin de feitelijke en juridische redenen zijn vermeld die dit besluit rechtvaardigen. Een dergelijke verplichting zou uitsluitend voortvloeien uit het nationale recht.

52 Gelet op het voorgaande, moet op de eerste vraag, sub a, worden geantwoord dat artikel 15, leden 3 en 6, van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van de artikelen 6 en 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat elk besluit dat door een bevoegde autoriteit aan het eind van de maximale duur van de aanvankelijke bewaring van een derdelander wordt vastgesteld over het vervolg dat aan deze bewaring moet worden gegeven, een schriftelijk besluit moet zijn waarin de feitelijke en juridische gronden ter rechtvaardiging van dit besluit zijn opgenomen.

*Eerste vraag, sub b en c*

53 Met zijn eerste vraag, sub b en c, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, leden 3 en 6, van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat bij de controle, te verrichten door de rechterlijke autoriteit waarbij een verzoek tot verlenging van de bewaring van een derdelander is ingediend, die autoriteit per geval ten gronde moet kunnen beslissen over de verlenging van de bewaring van de betrokken derdelander, over de mogelijkheid de bewaring te vervangen door een minder dwingende maatregel of over de invrijheidstelling van de betrokkene, waardoor deze autoriteit aldus bevoegd is om zich te baseren op de feiten en bewijzen, aangevoerd door de administratieve autoriteit die deze rechterlijke autoriteit heeft geadieerd, en op de eventueel door deze derdelander gemaakte opmerkingen.

54 Vooraf moet worden opgemerkt dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 15 van richtlijn 2008/115 onvoorwaardelijk is en dermate nauwkeurig dat voor de uitvoering ervan door de lidstaten geen andere bijzondere elementen nodig zijn (zie in die zin arrest El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 47).

55 Zoals blijkt uit de punten 13, 16, 17 en 24 van richtlijn 2008/115 is elke gelaste bewaring die onder deze richtlijn valt strikt afgebakend door de bepalingen van hoofdstuk IV van die richtlijn, zodat wordt verzekerd, ten eerste, dat vanuit het oogpunt van middelen en doelstellingen het evenredigheidsbeginsel wordt nageleefd en, ten tweede, dat de grondrechten van derdelanders in acht worden genomen.

56 Voorts blijkt, zoals in punt 43 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, uit de bewoordingen van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2008/115 duidelijk dat de toetsing van elke verlengde bewaring van een derdelander door een rechterlijke autoriteit moet worden gecontroleerd. Een rechterlijke autoriteit die beslist over de mogelijkheid om de aanvankelijke bewaring te verlengen, moet die bewaring dus controleren, zelfs indien de autoriteit die deze rechterlijke autoriteit heeft geadieerd daar niet uitdrukkelijk om heeft verzocht en zelfs indien de bewaring van de betrokken derdelander reeds is getoetst door de autoriteit die de aanvankelijke bewaring heeft gelast.

57 Artikel 15, lid 3, van richtlijn 2008/115 preciseert echter niet de aard van die controle. Derhalve moet worden herinnerd aan de uit artikel 15 van deze richtlijn voortvloeiende beginselen, die gelden voor een procedure als aan de orde in het hoofdgeding en die een rechterlijke autoriteit bij die controle dus in aanmerking moet nemen.

58 In de eerste plaats vloeit uit de inhoudelijke voorwaarden van artikel 15, lid 6, van deze richtlijn voort dat de duur van de aanvankelijke bewaring slechts mag worden verlengd indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen van de betrokken lidstaat ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, hetzij omdat de betrokken derdelander niet meewerkt, hetzij omdat de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten. Tot een dergelijke verlenging dient te worden beslist overeenkomstig het nationale recht en zij kan nooit meer dan twaalf maanden bedragen.

59 In de tweede plaats moet artikel 15, lid 6, van diezelfde richtlijn worden gelezen in samenhang met artikel 15, lid 4, ervan, dat preciseert dat, wanneer blijkt dat er wegens juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is, of dat de in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/115 bedoelde omstandigheden zich niet meer voordoen, de bewaring van de betrokken derdelander niet langer gerechtvaardigd is en deze derdelander onmiddellijk moet worden vrijgelaten.

60 Aangaande het eerste uit artikel 15, lid 4, van die richtlijn voortvloeiende vereiste, heeft het Hof reeds gepreciseerd dat het oordeel dat er een „redelijk vooruitzicht op verwijdering" in de zin van deze bepaling blijft bestaan, vereist dat op het tijdstip dat de rechtmatigheid van de bewaring door de nationale rechter wordt getoetst er, rekening houdend met de termijnen van artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115, een werkelijk vooruitzicht bestaat dat de verwijdering kan slagen (zie in die zin arrest Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punt 65).

61 Het tweede uit artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 voortvloeiende vereiste verplicht tot een toetsing van de inhoudelijke voorwaarden van artikel 15, lid 1, van deze richtlijn, waarop de aanvankelijke beslissing tot bewaring van de betrokken derdelander was gebaseerd. De autoriteit die beslist over de eventuele verlenging van de bewaring van deze derdelander of over zijn eventuele invrijheidstelling moet dus bepalen, in de eerste plaats, of in een specifiek geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen dan een bewaring doeltreffend kunnen worden toegepast, in de tweede plaats, of er ten aanzien van die derdelander een risico op onderduiken bestaat en, in de derde plaats, of die derdelander de voorbereiding voor zijn terugkeer of de verwijdering ontwijkt of belemmert.

62 Daaruit volgt dat een juridische autoriteit die beslist over een verzoek tot verlenging van de bewaring, moet kunnen beslissen over elk relevant feitelijk en juridisch element om te bepalen of een verlenging van de bewaring gerechtvaardigd is in het licht van de in de punten 58 tot en met 61 van het onderhavige arrest vermelde vereisten, wat een grondig onderzoek impliceert van de feitelijke elementen van elk concreet geval. Wanneer de aanvankelijk gelaste bewaring niet langer is gerechtvaardigd ten opzichte van deze vereisten, moet de bevoegde rechterlijke autoriteit haar beslissing in de plaats kunnen stellen van die van de administratieve autoriteit of, in voorkomend geval, van die van de rechterlijke autoriteit die de aanvankelijke bewaring heeft gelast, en kunnen beslissen over de mogelijkheid om een vervangende maatregel of de invrijheidstelling van de betrokken derdelander te gelasten. Daartoe moet de rechterlijke autoriteit die beslist over een verzoek tot verlenging van de bewaring in staat zijn rekening te houden zowel met de feitelijke elementen en de bewijzen die zijn aangevoerd door de administratieve autoriteit die de aanvankelijke bewaring heeft gelast, als met elke eventuele opmerking van de betrokken derdelander. Bovendien moet zij elk ander voor haar beslissing relevant element kunnen achterhalen indien zij dit noodzakelijk acht. Daaruit volgt dat de bevoegdheden van de rechterlijke autoriteit in het kader van een controle in geen geval kunnen zijn beperkt tot louter de elementen die door de betrokken administratieve autoriteit zijn aangevoerd.

63 Iedere andere uitlegging van artikel 15 van richtlijn 2008/115 zou ertoe leiden dat de leden 4 en 6 van dit artikel hun nuttige werking wordt ontnomen en dat de bij artikel 15, lid 3, tweede volzin, van deze richtlijn vereiste rechterlijke controle wordt uitgehold, waardoor de verwezenlijking van de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen in gevaar zou worden gebracht.

64 Bijgevolg moet op de eerste vraag, sub b en c, worden geantwoord dat artikel 15, leden 3 en 6, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat bij de controle die moet worden verricht door de rechterlijke autoriteit waarbij een verzoek tot verlenging van de bewaring van een derdelander is ingediend, die autoriteit per geval ten gronde moet kunnen beslissen over de verlenging van de bewaring van de betrokken derdelander, over de mogelijkheid de bewaring te vervangen door een minder dwingende maatregel of over de invrijheidstelling van de betrokkene, en dat deze autoriteit aldus bevoegd is om zich te baseren op de feiten en de bewijzen die zijn aangevoerd door de administratieve autoriteit die haar heeft geadieerd en op de feiten, bewijzen en opmerkingen die haar eventueel tijdens deze procedure ter kennis zijn gebracht.

*Tweede en derde vraag*

65 Met zijn tweede en derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, leden 1 en 6, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een aanvankelijk bewaringstijdvak van zes maanden kan worden verlengd op de enkele grond dat de betrokken derdelander niet over identiteitsdocumenten beschikt en dat er bijgevolg ten aanzien van die derdelander een risico op onderduiken bestaat.

66 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat het begrip risico op onderduiken in artikel 3, punt 7, van richtlijn 2008/115 is omschreven als het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een derdelander jegens wie een terugkeerprocedure loopt zich zal onttrekken aan het toezicht.

67 In de tweede plaats wordt dit risico uitdrukkelijk in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/115 vermeld als een van de redenen ter rechtvaardiging van de inbewaringstelling van een derdelander jegens wie een terugkeerprocedure loopt ter voorbereiding van zijn terugkeer of ter uitvoering van zijn verwijderingsprocedure. Zoals in punt 61 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, preciseert deze bepaling dat slechts tot een dergelijke inbewaringstelling mag worden overgegaan indien in een specifiek geval geen andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.

68 In de derde plaats kan, zoals in punt 58 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, de verlenging van een bewaring volgens artikel 15, lid 6, van die richtlijn slechts worden gelast indien de verwijdering wellicht meer tijd zal vergen, hetzij omdat de betrokken derdelander niet meewerkt, hetzij omdat de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten, waarbij de omstandigheid dat de betrokkene niet over identiteitsdocumenten beschikt niet is vermeld.

69 Bovendien moet, zoals in punt 61 van het onderhavige arrest is vastgesteld, elke beslissing over de verlenging van de bewaring van een derdelander, en dus over de in artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115 bedoelde feitelijke omstandigheden, worden voorafgegaan door een toetsing van de inhoudelijke voorwaarden waarop de aanvankelijke bewaring van de betrokken derdelander was gebaseerd, wat vereist dat de rechterlijke autoriteit bij de door artikel 15, lid 3, tweede volzin, van deze richtlijn vereiste controle de omstandigheden beoordeelt die hebben geleid tot de aanvankelijke vaststelling dat er een risico op onderduiken bestond.

70 Overigens moet, zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, elke beoordeling van een risico op onderduiken worden gebaseerd op een individueel onderzoek van de situatie van de betrokkene (zie arrest Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punt 41). Bovendien moeten overeenkomstig punt 6 van de considerans van richtlijn 2008/115 de op grond van deze richtlijn genomen beslissingen per geval worden vastgesteld en op objectieve criteria berusten.

71 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het Bulgaarse recht in paragraaf 1, punt 4c, van de aanvullende bepalingen bij de vreemdelingenwet preciseert dat er sprake is van een risico op onderduiken van een derdelander voor wie een bestuurlijke dwangmaatregel geldt, wanneer, rekening houdend met de feitelijke elementen, verwacht kan worden dat de betrokken derdelander zich aan de uitvoering van de gelaste maatregel zal proberen te onttrekken. De objectieve criteria die een dergelijk risico kunnen opleveren, staan vermeld in dat punt 4 en omvatten met name de omstandigheid dat de betrokkene niet over identiteitsdocumenten beschikt.

72 Bijgevolg staat het aan de verwijzende rechter om de feitelijke omstandigheden van de situatie van de betrokken derdelander te beoordelen, teneinde bij de toetsing van de voorwaarden van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/115 te bepalen of, zoals de direktor heeft voorgesteld in het hoofdgeding, een minder dwingende maatregel doeltreffend aan deze derdelander kan worden opgelegd en, indien dit niet mogelijk blijkt, te bepalen of er een risico op onderduiken van deze derdelander blijft bestaan. Het is enkel in het kader van dit laatste geval dat deze rechter rekening mag houden met de omstandigheid dat de derdelander niet over identiteitsdocumenten beschikt.

73 Uit het voorgaande volgt dat de omstandigheid dat de betrokken derdelander niet over identiteitsdocumenten beschikt, op zich niet een verlenging van de in artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115 bedoelde bewaring kan rechtvaardigen.

74 Bijgevolg moet op de tweede en derde vraag worden geantwoord dat artikel 15, leden 1 en 6, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een aanvankelijk bewaringstijdvak van zes maanden kan worden verlengd op de enkele grond dat de betrokken derdelander niet over identiteitsdocumenten beschikt. Het staat enkel aan de verwijzende rechter om per geval de feitelijke omstandigheden van de zaak in kwestie te beoordelen teneinde te bepalen of een minder dwingende maatregel doeltreffend aan deze derdelander kan worden opgelegd, dan wel of er ten aanzien van hem een risico op onderduiken bestaat.

*Vierde vraag, sub a*

75 Met zijn vierde vraag, sub a, wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 15, lid 6, sub a, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat een derdelander die, in omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding, geen identiteitsdocument heeft verkregen waarmee hij uit de betrokken lidstaat had kunnen worden verwijderd, kan worden geacht „niet mee [te] werk[en]” in de zin van deze bepaling.

76 Wat de situatie van Mahdi betreft, staat vast dat hij niet over identiteitsdocumenten beschikt en dat de ambassade van de Republiek Soedan heeft geweigerd hem een dergelijk document, waarmee de verwijderingsbeslissing kan worden uitgevoerd, te verstrekken.

77 Aldus wordt het Hof met de vierde vraag, sub a, verzocht te verduidelijken of de weigering van de ambassade van de Republiek Soedan om Mahdi identiteitsdocumenten te verstrekken, nadat die heeft verklaard niet naar zijn land van herkomst terug te willen keren, aan de betrokkene kan worden toegerekend. Bij een bevestigend antwoord wordt het Hof verzocht te preciseren of het gedrag van Mahdi kan worden gekwalificeerd als een niet-meewerken in de zin van artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115, wat de verlenging van de bewaringsduur van de betrokkene voor een bijkomende periode van maximaal twaalf maanden zou rechtvaardigen.

78 In dit verband zij eraan herinnerd dat het aan de nationale rechter staat om de aan het hoofdgeding ten gronde liggende feiten vast te stellen en daaruit de gevolgen af te leiden voor de door hem te geven beslissing (zie met name arresten WWF e.a., C-435/97, EU:C:1999:418, punt 32, en Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, punt 33).

79 In het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de rechterlijke instanties van de Unie en de nationale rechterlijke instanties staat het immers in beginsel aan de nationale rechterlijke instantie om te onderzoeken of in de bij haar aanhangige zaak is voldaan aan de feitelijke voorwaarden voor toepasselijkheid van een Unierechtelijke norm en kan het Hof in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing in voorkomend geval preciseringen geven om de nationale rechterlijke instantie bij haar uitlegging te leiden (zie in die zin arresten Haim, C-424/97, EU:C:2000:357, punt 58; Vatsouras en Koupatantze, C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 23, en Danosa, EU:C:2010:674, punt 34).

80 Onder deze omstandigheden staat het aan het Hof om de door de verwijzende rechter voorgelegde prejudiciële vragen over de uitlegging van het Unierecht te beantwoorden, waarbij het aan de verwijzende rechter wordt overgelaten om de concrete gegevens van het bij hem aanhangige geding na te gaan, en met name om de vraag te beantwoorden of het ontbreken van identiteitsdocumenten uitsluitend het gevolg is van de intrekking door Mahdi van zijn verklaring tot vrijwillige terugkeer (zie naar analogie arrest Danosa, EU:C:2010:674, punt 36).

81 In dit verband moet worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing, Mahdi met de Bulgaarse autoriteiten heeft meegewerkt inzake de bekendmaking van zijn identiteit en inzake de verwijderingsprocedure. Hij heeft echter zijn verklaring tot vrijwillige terugkeer ingetrokken.

82 Het begrip „niet meewerk[en]”, in de zin van artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115, vereist dat de autoriteit die beslist over een verzoek tot verlenging van de bewaring van een derdelander, het gedrag van de derdelander tijdens het aanvankelijke bewaringstijdvak onderzoekt om vast te stellen of hij inzake de uitvoering van de verwijdering niet met de bevoegde autoriteiten heeft meegewerkt, en voorts onderzoekt of het waarschijnlijk is dat wegens het gedrag van deze derdelander de verwijdering meer tijd vergt dan voorzien. Indien de verwijdering van de derdelander wegens een andere reden veel meer tijd vergt of heeft gevergd dan voorzien, kan tussen het gedrag van de betrokken derdelander en de duur van de aan de orde zijnde verwijdering geen oorzakelijk verband worden vastgesteld en is dus niet aangetoond dat deze derdelander niet heeft meegewerkt.

83 Bovendien vereist artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115 dat, alvorens te onderzoeken of de betrokken derdelander blijk geeft van een gebrek aan medewerking, de betrokken autoriteit in staat is aan te tonen dat de verwijdering, alle redelijke inspanningen ten spijt, langer duurt dan voorzien, wat in het hoofdgeding vereist dat de betrokken lidstaat actief inspanningen heeft geleverd en blijft leveren om de identiteitsdocumenten voor deze derdelander te verkrijgen.

84 Uit het voorgaande volgt dat voor de vaststelling dat de betrokken lidstaat redelijke inspanningen heeft geleverd om de verwijdering uit te voeren en dat de betrokken derdelander daaraan niet meewerkt, vereist is dat feitelijke elementen betreffende het volledige aanvankelijke bewaringstijdvak grondig worden onderzocht. Dit onderzoek is een vraag van feitelijke aard die, zoals reeds is opgemerkt, zich in het kader van een procedure krachtens artikel 267 VWEU aan de beoordeling van het Hof onttrekt en tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter behoort (arrest Merluzzi, 80/71, EU:C:1972:24, punt 10).

85 Gelet op een en ander moet op de vierde vraag, sub a, worden geantwoord dat artikel 15, lid 6, sub a, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat een derdelander die, in omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding, geen identiteitsdocument heeft verkregen waarmee hij uit de betrokken lidstaat had kunnen worden verwijderd, enkel kan worden geacht „niet mee [te] werk[en]” in de zin van deze bepaling, indien uit het onderzoek van het gedrag van deze onderdaan tijdens het bewaringstijdvak blijkt dat hij niet heeft meegewerkt aan de uitvoering van de verwijdering en deze verwijdering wegens dat gedrag wellicht meer tijd zal vergen dan voorzien, waarbij het aan de verwijzende rechter staat dit te verifiëren.

*Vierde vraag, sub b*

86 Met zijn vierde vraag, sub b, wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 15 van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat ertoe kan worden verplicht aan een derdelander die niet over identiteitsdocumenten beschikt en die dergelijke documenten niet van zijn land van herkomst heeft verkregen, een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te verstrekken wanneer een nationale rechter deze derdelander in vrijheid heeft gesteld wegens het ontbreken van een redelijk vooruitzicht op verwijdering in de zin van artikel 15, lid 4, van deze richtlijn.

87 Zoals blijkt uit de doelstelling van richtlijn 2008/115, die in punt 38 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, strekt deze richtlijn niet tot een regeling van de verblijfsvoorwaarden op het grondgebied van een lidstaat van illegaal verblijvende derdelanders ten aanzien van wie een terugkeerbesluit niet kan of niet kon worden uitgevoerd.

88 Volgens artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/115 kunnen de lidstaten echter, wanneer zich schrijnende gevallen of humanitaire of andere redenen voordoen, beslissen een illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelander een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf geven. Tevens staat in punt 12 van de considerans van deze richtlijn te lezen dat de lidstaten aan illegaal verblijvende derdelanders, die nog niet kunnen worden uitgezet, een schriftelijke bevestiging van hun situatie dienen af te geven. Aangaande de concrete invulling van deze schriftelijke bevestiging beschikken de lidstaten over een ruime mate van beleidsvrijheid.

89 Gelet op het voorgaande, moet op de vierde vraag, sub b, worden geantwoord dat richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat niet ertoe kan worden verplicht aan een derdelander die niet over identiteitsdocumenten beschikt en die dergelijke documenten niet van zijn land van herkomst heeft verkregen, een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te verstrekken wanneer een nationale rechter deze derdelander in vrijheid heeft gesteld wegens het ontbreken van een redelijk vooruitzicht op verwijdering in de zin van artikel 15, lid 4, van deze richtlijn. In een dergelijk geval moet die lidstaat deze derdelander echter wel een schriftelijke bevestiging van zijn situatie verstrekken.

**Kosten**

90 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 15, leden 3 en 6, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, gelezen in het licht van de artikelen 6 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat elk besluit dat door een bevoegde autoriteit aan het eind van de maximale duur van de aanvankelijke bewaring van een derdelander wordt vastgesteld over het vervolg dat aan deze bewaring moet worden gegeven, een schriftelijk besluit moet zijn waarin de feitelijke en juridische gronden ter rechtvaardiging van dit besluit zijn opgenomen.**

**2) Artikel 15, leden 3 en 6, van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat bij de controle die moet worden verricht door de rechterlijke autoriteit waarbij een verzoek tot verlenging van de bewaring van een derdelander is ingediend, die autoriteit per geval ten gronde moet kunnen beslissen over de verlenging van de bewaring van de betrokken derdelander, over de mogelijkheid de bewaring te vervangen door een minder dwingende maatregel of over de invrijheidstelling van de betrokkene, en dat deze autoriteit aldus bevoegd is om zich te baseren op de feiten en de bewijzen die zijn aangevoerd door de administratieve autoriteit die haar heeft geadieerd en op de feiten, bewijzen en opmerkingen die haar eventueel tijdens deze procedure ter kennis zijn gebracht.**

**3) Artikel 15, leden 1 en 6, van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een aanvankelijk bewaringstijdvak van zes maanden kan worden verlengd op de enkele grond dat de betrokken derdelander niet over identiteitsdocumenten beschikt. Het staat enkel aan de verwijzende rechter om per geval de feitelijke omstandigheden van de zaak in kwestie te beoordelen teneinde te bepalen of een minder dwingende maatregel doeltreffend aan deze derdelander kan worden opgelegd, dan wel of er ten aanzien van hem een risico op onderduiken bestaat.**

**4) Artikel 15, lid 6, sub a, van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat een derdelander die, in omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding, geen identiteitsdocument heeft verkregen waarmee hij uit de betrokken lidstaat had kunnen worden verwijderd, enkel kan worden geacht „niet mee [te] werk[en]" in de zin van deze bepaling, indien uit het onderzoek van het gedrag van deze onderdaan tijdens het bewaringstijdvak blijkt dat hij niet heeft meegewerkt aan de uitvoering van de verwijdering en deze verwijdering wegens dat gedrag wellicht meer tijd zal vergen dan voorzien, waarbij het aan de verwijzende rechter staat dit te verifiëren.**

**5) Richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat niet ertoe kan worden verplicht aan een derdelander die niet over identiteitsdocumenten beschikt en die dergelijke documenten niet van zijn land van herkomst heeft verkregen, een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te verstrekken indien een nationale rechter deze derdelander in vrijheid heeft gesteld wegens het ontbreken van een redelijk vooruitzicht op verwijdering in de zin van artikel 15, lid 4, van deze richtlijn. In een dergelijk geval moet die lidstaat deze derdelander echter wel een schriftelijke bevestiging van zijn situatie verstrekken.**

ondertekeningen