

**Zaak C-150/24 [Aroja]<sup>i</sup>****Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

27 februari 2024

**Verwijzende rechter:**

Korkein oikeus (Finland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

27 februari 2024

**Verzoekende partij:**

A

**Verwerende partij:**

Rikoskomisario B

**K O R K E I N O I K E U S**

(hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Finland)

**B E S L I S S I N G****van**  
27 februari 2024**Ref. 1(11)**

R2023/945

**Nr.**

321

**VERZOEKENDE PARTIJ**

A

**VERWERENDE PARTIJ**

Rikoskomisario B (Commissaris van de recherche B)

**BETREFT**

Klacht betreffende de bewaring van een vreemdeling

**VERZOEK OM TOEPASSING VAN DE SPOEDPROCEDURE**

De Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) verzoekt om de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de

<sup>i</sup> Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. De onderhavige zaak betreft vragen over de uitlegging van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98) (hierna: „terugkeerrichtlijn”), die valt onder titel V van het derde deel van het VWEU. De verzoekende partij is in bewaring gesteld met het oog op verwijdering in de zin van de terugkeerrichtlijn. Het gaat om vier opeenvolgende perioden van bewaring (de eerste van 10 september 2022 tot en met 23 november 2022, de tweede van 5 december 2022 tot en met 15 maart 2023, de derde van 11 september 2023 tot en met 18 januari 2024 en de vierde, nog lopende, sinds 7 februari 2024). De bij de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) opgeworpen vraag betreft de rechtmatigheid van de derde periode van bewaring, die al is beëindigd. Aangezien de beoordeling van de rechtmatigheid van de derde periode van bewaring a posteriori plaatsvindt, is het voor de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) niet mogelijk om de invrijheidstelling van A te bevelen. Met het oog op de berekening van de maximale duur van de vrijheidsbeneming van A maken de antwoorden op de prejudiciële vragen het echter mogelijk om met name vast te stellen of bovengenoemde perioden van bewaring bij elkaar moeten worden opgeteld. Indien dit het geval is, ontbreekt elke rechtsgrondslag op basis van de terugkeerrichtlijn om de bewaring van A te rechtvaardigen wanneer de maximale duur wordt bereikt in het voorjaar van 2024.

Indien het verzoek om toepassing van de spoedprocedure niet kan worden ingewilligd om bovenstaande redenen, verzoekt de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) subsidiair om de zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, op grond dat, in elk geval en om bovengenoemde redenen, de aard van de zaak een behandeling binnen korte termijnen vereist.

#### VERZOEK OM VERTROUWELIJKE BEHANDELING

De käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg, Finland) en de hovioikeus (rechter in tweede aanleg, Finland) hebben bevolen dat de identiteit van A, de asielzoeker, vertrouwelijk blijft tot en met 15 september 2023, overeenkomstig artikel 6, lid 1, punt 2, van de laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (wet betreffende de openbaarheid van procedures voor de gewone rechterlijke instanties). De Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) verzoekt derhalve om op grond van artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof ook in het kader van deze procedure bij het Hof de anonimiteit van A te waarborgen.

## BESLISSING VAN DE KORKEIN OIKEUS (HOOGSTE RECHTER IN BURGERLIJKE EN STRAFZAKEN)

### Voorwerp van het geding

- 1 De zaak betreft een onderdaan van een derde land die in bewaring is gesteld met het oog op verwijdering in een situatie waarop de terugkeerrichtlijn van toepassing is. Bij de eerste vraag gaat het erom of bij de vaststelling van de maximale bewaringsduur in de zin van artikel 15, leden 5 en 6, van die richtlijn, altijd rekening moet worden gehouden met eerdere perioden van bewaring en, bij een ontkennend antwoord, in welke gevallen die perioden niet in aanmerking hoeven te worden genomen bij de vaststelling van de maximale bewaringsduur. Indien de perioden van bewaring bij elkaar moeten worden opgeteld waardoor de oorspronkelijke maximale duur van zes maanden als bedoeld in artikel 15, lid 5, van de terugkeerrichtlijn al bereikt is, rijst ook de vraag of de omstandigheden die hebben geleid tot de overschrijding van de maximale duur van zes maanden ambtshalve door de rechter hadden moeten worden onderzocht voordat deze maximale duur was bereikt, of in elk geval zo spoedig mogelijk na dit moment. Indien de rechterlijke toetsing pas is verricht na het moment waarop die had moeten plaatsvinden, rijst eveneens de vraag welke juridische consequenties moeten worden verbonden aan een dergelijke procedurefout en met name of die moet leiden tot de invrijheidstelling van de persoon die in bewaring is gesteld met het oog op verwijdering, ook al is aan alle inhoudelijke voorwaarden voor de inbewaringstelling voldaan.

### Relevante feiten

#### *Context van de zaak*

- 2 A, Marokkaans onderdaan, is op 10 september 2022 Finland illegaal binnengekomen. Bij zijn binnenkomst gold voor hem een inreisverbod voor de Schengen-ruimte dat Nederland jegens hem had opgelegd nadat hij was verdwenen tijdens de asielprocedure die hij daar had gestart. Voordat hij Finland binnenkam, had hij ook asiel aangevraagd in Zweden en in Zwitserland.
- 3 Op 10 september 2022 is A in Finland in bewaring gesteld op grond van de redenen als genoemd in artikel 121 (813/2015), lid 1, punten 1 tot en met 3, van de ulkomaalaislaki (301/2004) [vreemdelingenwet (301/2004)], dat overeenkomt met artikel 15, lid 1, van de terugkeerrichtlijn. Bij besluit van 25 oktober 2022 heeft de maahanmuuttovirasto (immigratiedienst, Finland) A uitgewezen naar Marokko. Op 29 oktober 2022 heeft A asiel aangevraagd in Finland. Op 24 november 2022 heeft de immigratiedienst het asielverzoek afgewezen als kennelijk ongegrond, A uitgewezen naar Marokko en een inreisverbod uitgevaardigd voor de hele Schengen-ruimte voor een periode van twee jaar. Bij beschikking van 5 januari 2023 heeft de Turun hallinto-oikeus (bestuursrechter Turku, Finland) het verzoek van A om de uitvoering van het verwijderingsbesluit te verbieden, afgewezen en vervolgens bij beslissing van 19 december 2023 het

beroep van A betreffende het asiel verworpen. Uit de motivering van de beslissing ten gronde van de hallinto-oikeus (bestuursrechter) blijkt dat sommige terugnameverzoeken die door de immigratiedienst bij andere lidstaten waren ingediend, geen resultaat hadden opgeleverd en dat de hallinto-oikeus had geoordeeld dat de immigratiedienst terecht had aangenomen dat hij voor de behandeling van het asielverzoek van A de bevoegde autoriteit was op grond van artikel 17 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (Dublin III-verordening).

- 4 A is in bewaring gesteld op grond van artikel 121 van de vreemdelingenwet, de eerste keer van 10 september 2022 tot en met 23 november 2022, de tweede keer van 5 december 2022 tot en met 15 maart 2023 en de derde keer van 11 september 2023 tot en met 18 januari 2024. De zaak is aan de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) voorgelegd ter beoordeling van de rechtmatigheid van de derde periode van bewaring. Aan de derde periode van bewaring kwam een einde op 18 januari 2024, toen A naar Denemarken vluchtte. Op 7 februari 2024 heeft de politie A in bewaring gesteld op basis van een nieuw besluit nadat A door Denemarken naar Finland was teruggestuurd op grond van de Dublin-verordening. Deze vierde periode van bewaring is volgens de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) nog steeds aan de gang. De perioden van bewaring waren gebaseerd op de noodzaak om de voorbereiding van de verwijdering uit het land dan wel de uitvoering van het besluit betreffende die verwijdering te waarborgen overeenkomstig artikel 121, lid 1, punten 1 en 3, van de vreemdelingenwet, en in eerste instantie ook op de noodzaak om de identiteit vast te stellen overeenkomstig punt 2 van dit lid. Wat betreft de periode tussen de datum van indiening van het asielverzoek op 29 oktober 2022 en de datum van de uitvoeringsbeschikking van de hallinto-oikeus (bestuursrechter) op 5 januari 2023, blijkt uit het dossier dat de inbewaringstelling ook gebaseerd was op de noodzaak om de behandeling van het asielverzoek te waarborgen in overeenstemming met artikel 121, lid 1, punt 1, van de vreemdelingenwet.
- 5 Ter rechtvaardiging van de bewaring heeft de politie zich met name beroepen op de verdwijning van A in verschillende lidstaten, waaronder Finland, tijdens de asielprocedure, zijn negatieve houding ten opzichte van zijn terugkeer naar Marokko, de strafbare feiten die hij heeft begaan tijdens zijn verblijf in Finland, zijn valse verklaring omtrent zijn geboortedatum en zijn identiteit bij zijn binnenkomst in Finland en de niet-naleving van de verplichting om zich bij de autoriteiten te melden in de zomer van 2023 als alternatieve maatregel voor de inbewaringstelling. Deze redenen zijn deels pas na afloop van de tweede periode van bewaring aan het licht gekomen en moeten derhalve worden beschouwd als nieuwe redenen ter rechtvaardiging van de derde periode van bewaring, die begon op 11 september 2023. De uitvoering van het terugkeerbesluit heeft tijdens en tussen de verschillende perioden van bewaring gefaseerd plaatsgevonden in samenwerking met de Marokkaanse autoriteiten.

- 6 De derde periode van bewaring, die door de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) wordt onderzocht, begon met het besluit van de politie dat op 11 september 2023 was genomen op grond van artikel 121, lid 1, punten 1 en 3, van de vreemdelingenwet. Volgens dit besluit van de politie duurde de bewaring van A, rekening houdend met de eerdere perioden van bewaring, al in totaal vijf maanden en 23 dagen en was voldaan aan de voorwaarden voor overschrijding van de oorspronkelijke maximale duur van zes maanden, aangezien de uitvoering van de verwijdering was vertraagd vanwege het gebrek aan medewerking van A bij de uitvoering van de terugkeer en vanwege het feit dat de voor de terugkeer noodzakelijke documenten nog niet door Marokko waren verstrekt. De politie heeft de zaak voorgelegd aan de Helsingin käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg Helsinki) ter beoordeling van de voorwaarden voor bewaring en tevens zijn besluit van 11 september 2023 aan hem overgelegd. Op 15 september 2023, ter terechtzitting van de Helsingin käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg Helsinki), zijn de voorwaarden voor de overschrijding van de maximale duur van zes maanden niet onderzocht in het licht van de ingediende bewijselementen en worden ze evenmin genoemd in de beslissing van de rechter in eerste aanleg. Volgens de informatie in het besluit van de politie van 11 september 2023 is A zelf van dit besluit in kennis gesteld.
- 7 Na de beslissing van de Helsingin käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg Helsinki) van 15 september 2023 is deze bewaringszaak op 7 december 2023 opnieuw behandeld door de Etelä-Karjalan käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg Zuid-Karelië, Finland), die ambtshalve een zitting heeft belegd toen bleek dat de oorspronkelijke maximale bewaringsduur van zes maanden mogelijk was overschreden.

*Beslissing van de Etelä-Karjala käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg Zuid-Karelië) van 7 december 2023*

- 8 In zijn beslissing heeft de käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg) ten eerste geoordeeld dat de verschillende perioden van bewaring bij elkaar moesten worden opgeteld, omdat, hoewel er enige tijd was verstreken sinds de vorige bewaring en er enkele wijzigingen in de zaak hadden plaatsgevonden, het toch ging om de uitvoering van hetzelfde verwijderingsbesluit. Ten tweede was de käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg) van oordeel dat was voldaan aan de voorwaarden die van toepassing zijn op de overschrijding van de periode van zes maanden, evenals aan alle andere materiële voorwaarden voor verlenging van de bewaring. Ten derde heeft de käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg) geoordeeld dat het niet nodig was om A in vrijheid te stellen om de enkele reden dat er in de zaak niet ambtshalve een zitting was belegd op het moment dat de totale bewaringsduur van zes maanden was verstreken. De käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg) heeft de voortzetting van de bewaring van de verzoekende partij gelast.

*Beslissing van de Itä-Suomen hovioikeus (rechter in tweede aanleg Oost-Finland) van 19 december 2023*

- 9 Op 7 december 2023 heeft A tegen de beslissing van de Etelä-Karjalan käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg Zuid-Karelië) hoger beroep ingesteld bij de Itä-Suomen hovioikeus (rechter in tweede aanleg Oost-Finland), die dit beroep heeft verworpen. In zijn motivering heeft de hovioikeus (rechter in tweede aanleg) met name geoordeeld dat de herziening van een zaak op het gebied van bewaring overeenkomstig artikel 128 van de vreemdelingenwet alleen mogelijk is op verzoek van de in bewaring gestelde persoon en dat A niet had verzocht om een dergelijke herziening, hoewel de politie de voorwaarden die van toepassing zijn op de overschrijding van de duur van zes maanden had vermeld in haar besluit van 11 september 2023. Om die redenen hoefde A niet in vrijheid te worden gesteld om de enkele reden dat de käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg) niet vóór het verstrijken van de maximale duur van zes maanden ambtshalve uitspraak had gedaan over bovengenoemde voorwaarden.

*Cassatieberoep bij de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken)*

- 10 A heeft cassatieberoep ingesteld tegen de beslissing van de hovioikeus (rechter in tweede aanleg) van 19 december 2023. A betwist de rechtmatigheid van de bewaring om de enkele reden dat de kwestie van de overschrijding van de maximale duur van zes maanden niet is behandeld volgens de procedure.
- 11 De verwerende partij, de commissaris van de recherche, verzoekt om afwijzing van het cassatieberoep. De commissaris van de recherche is van mening dat de derde periode van de bewaring, die begon op 11 september 2023, nieuw is vanwege de wijzigingen in de zaak, zodat zelfs de oorspronkelijke maximale termijn van zes maanden in casu niet is overschreden, en dat A niet in vrijheid had mogen worden gesteld op basis van de door hem aangevoerde redenen, aangezien in elk geval aan de gronden voor inbewaringstelling was voldaan.

### **Toepasselijke bepalingen**

*Unierecht*

- 12 Artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voorziet in het recht op vrijheid en artikel 52, lid 3, bepaalt dat, voorzover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Uit artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volgt dat met name een wettelijk voorgeschreven procedure vereist is om een vrijheidsbeneming als rechtmatig te beschouwen. Lid 4 van ditzelfde artikel voorziet in het recht om op korte termijn de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming te laten toetsen en om te worden vrijgelaten indien de maatregel onrechtmatig is.

- 13 De beslechting van het onderhavige geding hangt met name af van de uitlegging van artikel 15, leden 3, 5 en 6, van de terugkeerrichtlijn.
- 14 Overweging 16 van de terugkeerrichtlijn verwijst naar de doelstelling om de inbewaringstelling te beperken en naar de toepassing het evenredigheidsbeginsel.
- 15 Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergerelateerde taken bepaalt onder meer het volgende:

„14.5 Opnieuw in bewaring stellen van repatrianten

De in de terugkeerrichtlijn voorgeschreven maximumtermijn voor bewaring mag niet worden ondermijnd door repatrianten onmiddellijk na hun invrijheidstelling opnieuw in bewaring te stellen.

Het opnieuw in bewaring stellen van dezelfde persoon op een later moment kan alleen gerechtvaardigd zijn indien een belangrijke wijziging van relevante omstandigheden heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld de afgifte van de nodige documenten door een derde land of een verbetering van de situatie in het land van herkomst waardoor een veilige terugkeer mogelijk is), mits die wijziging aanleiding geeft tot „een redelijk vooruitzicht op verwijdering” overeenkomstig artikel 15, lid 4, van de terugkeerrichtlijn en mits aan alle andere voorwaarden voor het opleggen van bewaring op grond van artikel 15 van die richtlijn is voldaan.”

*Nationale bepalingen*

- 16 De algemene voorwaarden voor het nemen van beperkende maatregelen jegens vreemdelingen zijn opgenomen in artikel 117 bis (813/2015) van de vreemdelingenwet. Krachtens lid 1 (49/2017), punt 2, van dit artikel kan jegens een vreemdeling een beperkende maatregel worden opgelegd op grond van de artikelen 118 tot en met 122 en 122 bis indien dit noodzakelijk en evenredig is om de uitvoering van een hem betreffend verwijderingsbesluit voor te bereiden of te waarborgen of om anderszins zijn vertrek uit het land te regelen. Lid 3 van dit artikel bepaalt met name dat een beperkende maatregel moet worden ingetrokken zodra die niet meer noodzakelijk is om de vaststelling of de uitvoering van het besluit te waarborgen.
- 17 De specifieke voorwaarden voor inbewaringstelling worden genoemd in artikel 121, lid 1, punten 1 tot en met 4, van de vreemdelingenwet (813/2015) en luiden als volgt:

„Artikel 121

Voorwaarden voor inbewaringstelling

Wanneer de in de artikelen 118 tot en met 120 bedoelde beperkende maatregelen niet afdoende zijn, kan de vreemdeling op basis van een individueel onderzoek in bewaring worden gesteld wanneer:

- 1) gelet op de persoonlijke of andere omstandigheden van de vreemdeling, er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat het risico bestaat dat de vreemdeling onderduikt, vlucht of, op welke manier dan ook, de vaststelling van een hem betreffend besluit of de uitvoering van een verwijderingsbesluit op significante wijze belemmert;
- 2) de bewaring noodzakelijk is om de identiteit van de vreemdeling vast te stellen;
- 3) de vreemdeling een strafbaar feit heeft begaan of daarvan wordt verdacht en de inbewaringstelling noodzakelijk is om de voorbereiding of de uitvoering van het verwijderingsbesluit te waarborgen;
- 4) de vreemdeling tijdens zijn bewaring een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend dat voornamelijk bedoeld is om de uitvoering van een verwijderingsbesluit te vertragen of te verhinderen.”

18 Artikel 123 (813/2015) van de vreemdelingenwet bepaalt welke administratieve autoriteiten bevoegd zijn om over de inbewaringstelling te beslissen, en artikel 124, leden 1 en 2 (49/2017) voorziet in de verplichting voor de autoriteit om het gerecht in eerste aanleg zo spoedig mogelijk van de inbewaringstelling in kennis te stellen alsmede in de verplichting voor het gerecht in eerste aanleg om kennis te nemen van de bewaringszaak binnen een termijn van vier dagen vanaf de inbewaringstelling. Het gaat in dit verband om een rechterlijke toetsing met betrekking tot de eerste fase van de bewaring, die dus ambtshalve wordt verricht. Krachtens artikel 126, lid 1, van die wet gelast het gerecht in eerste aanleg de onmiddellijke invrijheidstelling van de in bewaring gestelde vreemdeling indien niet aan de voorwaarden voor inbewaringstelling is voldaan.

19 Wat de latere fasen van de bewaring betreft, bepalen artikel 127, lid 1 (195/2011) en artikel 128, lid 1 en 2 (646/2016) van die wet het navolgende:

„Artikel 127

Invrijheidstelling van de in bewaring gestelde persoon

De autoriteit die de zaak in behandeling heeft, moet de invrijheidstelling van de in bewaring gestelde persoon bevelen zodra niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor inbewaringstelling. De in bewaring gestelde persoon moet uiterlijk zes maanden na de vaststelling van het besluit tot inbewaringstelling in vrijheid worden gesteld. De periode van bewaring kan echter worden verlengd, met een maximum van 12 maanden, indien de uitvoering van de verwijdering



vertraagd is omdat de in bewaring gestelde persoon niet meewerkt aan de uitvoering van zijn terugkeer of het derde land de voor de terugkeer noodzakelijke documenten niet heeft verstrekt.

...

## Artikel 128

Herziening van de zaak door de käräjaoikeus (rechter in eerste aanleg)

Indien de invrijheidstelling van de in bewaring gestelde vreemdeling niet is bevolen, moet het gerecht in eerste aanleg in het rechtsgebied waarin de plaats van bewaring van de in bewaring gestelde persoon zich bevindt, op verzoek van die persoon, de inbewaringstelling opnieuw beoordelen [...]. De zaak moet zo spoedig mogelijk worden behandeld maar uiterlijk binnen vier dagen na indiening van het verzoek. In geval van een beslissing van het gerecht in eerste aanleg waarbij verlenging van de inbewaringstelling van de betrokkene op de betrokken plaats van bewaring wordt gelast, hoeft evenwel geen herziening van de zaak te worden verricht voor het verstrijken van een termijn van twee weken die begint te lopen vanaf die beslissing. Voor de berekening van de in dit lid bedoelde termijnen is artikel 5 van de laki säädettyjen määraaikain laskemisesta (wet op de berekening van termijnen) niet van toepassing.

Op verzoek van de in bewaring gestelde persoon moet de käräjaoikeus (rechter in eerste aanleg) zelfs vóór de in lid 1 bedoelde termijn de zaak opnieuw beoordelen indien een feit dat zich heeft voorgedaan na de vorige beoordeling daartoe aanleiding geeft. De autoriteit die de zaak behandelt, moet de in bewaring gestelde persoon en zijn vertegenwoordiger onmiddellijk in kennis stellen van elke relevante wijziging in de omstandigheden die aanleiding geeft tot een herziening, behalve indien jegens de in bewaring gestelde persoon een besluit tot invrijheidstelling is vastgesteld op grond van artikel 127, lid 1.

[...]"

### **Noodzaak van een prejudiciële beslissing**

#### *Eerste vraag*

- 20 De zaak betreft allereerst de vaststelling van de maximale bewaringsduur in de zin van artikel 15, leden 5 en 6, van de terugkeerrichtlijn in een situatie waarin een onderdaan van een derde land in bewaring is gesteld met het oog op verwijdering gedurende meerdere opeenvolgende perioden waartussen hij in vrijheid is gesteld. Noch uit de bepalingen van de terugkeerrichtlijn noch uit de systematiek ervan of de overwegingen blijkt of die perioden van bewaring allemaal bij elkaar moeten

worden opgeteld dan wel of en, in voorkomend geval, op welke gronden eerdere perioden van bewaring kunnen worden uitgesloten van de berekening van de maximale bewaringsduur.

- 21 Volgens de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) heeft het Hof in zijn rechtspraak geen specifiek standpunt ingenomen over de eerste vraag, althans niet expliciet. In het arrest van 30 november 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741; hierna: „arrest Kadzoev”), heeft het Hof erop gewezen dat artikel 15, leden 5 en 6, van de terugkeerrichtlijn in geen geval toestaat dat de in deze bepaling gedefinieerde maximumtermijnen worden overschreden (punten 35 tot en met 37 en 69) en voorts dat het in strijd zou zijn met de doelstelling van de leden 5 en 6, van dit artikel, te weten te waarborgen dat voor alle lidstaten dezelfde maximumtermijn voor inbewaringstelling geldt, als de duur van de bewaring met het oog op verwijdering van geval tot geval in eenzelfde lidstaat of tussen de lidstaten zou kunnen variëren, in voorkomend geval aanzienlijk, vanwege de bijzonderheden en de omstandigheden van de nationale gerechtelijke procedures (punt 54). De Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) wijst erop dat in het kader van de werkingssfeer van de terugkeerrichtlijn vergelijkbare redenen pleiten voor een uniforme uitlegging van de vraag of opeenvolgende perioden van bewaring waartussen een onderdaan van een derde land tegen wie een verwijderingsprocedure loopt in vrijheid is gesteld, al dan niet bij elkaar moeten worden opgeteld.
- 22 In het kader van de eerste vraag moet er nog op worden gewezen dat de bepaling betreffende de maximale bewaringsduur van zes maanden als bedoeld in artikel 127, lid 1, van de vreemdelingenwet, dat overeenkomt met artikel 15, lid 5, van de terugkeerrichtlijn, van toepassing is op elke inbewaringstelling van een vreemdeling, ongeacht of de rechtsgrond van de bewaring is gebaseerd op het Unierecht of het nationale recht. De vraag of aan de inbewaringstelling van A andere redenen ten grondslag liggen dan die welke in de terugkeerrichtlijn worden genoemd, heeft dus geen gevolgen voor de onderhavige zaak, ook al lijkt het Unierecht op zich toe te staan dat een periode van bewaring die niet op de terugkeerrichtlijn is gebaseerd, wordt uitgesloten van de berekening van de in die richtlijn bedoelde maximale duur (voornoemd arrest Kadzoev, punten 45 tot en met 48). In het hoofdgeding is er dus geen aanleiding om zich uit te spreken over de manier waarop moet worden omgegaan met bijvoorbeeld de periode van bewaring tussen de indiening van het asielverzoek door A op 29 oktober 2022 en de beschikking van 5 januari 2023 van de hallinto-oikeus (bestuursrechter) die uitspraak heeft gedaan over het verzoek om een uitvoeringsverbod (laatste fase van de eerste periode van bewaring en eerste fase van de tweede periode van bewaring) rekening houdend met het verbod, als gevolg van een lopende asielprocedure, om een persoon in bewaring te houden op grond van de terugkeerrichtlijn tot aan een bepaald stadium van de asielprocedure (met name in geval van asielverzoeken die kennelijk ongegrond zijn, beschikking van 5 juli 2018, C e.a., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544).

- 23 Derhalve is de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing niet ingegaan op de vraag op welke manier, in het kader van de berekening van de in de terugkeerrichtlijn bedoelde maximale duur, rekening moet worden gehouden met een eventuele periode tijdens welke de bewaring, op basis van de motivering van de door de autoriteiten vastgestelde besluiten, soms gebaseerd lijkt op zowel de terugkeerrichtlijn als, gelijktijdig of tijdelijk, op een geheel andere grondslag. Hoe het ook zij, uit de elementen van het dossier blijkt dat de bewaring van A de hele tijd of bijna de hele tijd, in elk geval hoofdzakelijk, gebaseerd is op de regeling van de terugkeerrichtlijn.
- 24 Volgens de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) wordt een uitlegging van artikel 15, leden 5 en 6, van de terugkeerrichtlijn waarbij in een situatie als die in casu, bij de berekening van de maximale duur, rekening moet worden gehouden met de eerdere perioden van bewaring, met name gerechtvaardigd door het feit dat de bewaring van A gedurende die perioden hoofdzakelijk berustte op een en dezelfde juridische grondslag, namelijk het waarborgen van de verwijdering van A. Dit geldt nog steeds ondanks enkele wijzigingen in de feitelijke en juridische gronden die zijn aangevoerd ter onderbouwing van de bewaring van A. Een tegenovergestelde uitlegging wordt gestaafd door het feit dat A vóór de derde periode van bewaring in vrijheid was gesteld gedurende bijna zes maanden, tijdens welke hij de minder strenge dwangmaatregel die jegens hem was opgelegd, te weten de verplichting tot inschrijving, niet had nageleefd, hij uit Finland was vertrokken naar Zweden en vanuit dat land weer was teruggestuurd naar Finland.

*Tweede vraag*

- 25 Op grond van de rechtspraak van het Hof kan worden gesteld dat een lidstaat de verplichting heeft om ervoor te zorgen dat de rechterlijke toetsing in de zin van artikel 15, lid 3, tweede volzin, van de terugkeerrichtlijn in elk geval plaatsvindt in het kader van de overschrijding van de in artikel 15, lid 5 bepaalde maximumtermijn van zes maanden. Dit geldt ongeacht bijvoorbeeld de vraag of de autoriteit die bij de rechter een zaak op het gebied van bewaring aanhangig heeft gemaakt dan wel de onderdaan van een derde land die in bewaring is gesteld een uitdrukkelijk verzoek in die zin heeft gedaan. In het kader van deze toetsing moet de rechter ambtshalve en onafhankelijk van de gedragingen van de in bewaring gestelde persoon kunnen beslissen over elk relevant feitelijk en juridisch element om te bepalen of een verlenging van de bewaring gerechtvaardigd is [arrest van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punten 49, 56, 62 en 63; hierna: „arrest Mahdi”, zie ook arrest van 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ambtshalve onderzoek van de bewaring), C-704/20 en C-39/21, EU:C:2022:858, punt 86; hierna: „arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid”]. Uit de rechtspraak blijkt ook dat de bepalingen van artikel 15 van de terugkeerrichtlijn niet alleen interpretatieve maar ook rechtstreekse werking hebben (zie bijvoorbeeld arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 288). De lidstaten blijven overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie echter bevoegd om voorschriften betreffende de toetsing van de bewaring vast te stellen indien Unierechtelijke voorschriften ontbreken (zie arrest Mahdi, punt 50). Gelet op het fundamentele belang van de beoordeling van de rechtmatigheid van de vrijheidsbeperkende maatregel van A, wil de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) bovendien nagaan, omwille van de duidelijkheid, of artikel 15, lid 3, tweede volzin, van de terugkeerrichtlijn zich verzet tegen een uitlegging van het nationale recht dat bepaalt dat de rechterlijke toetsing van de overschrijding van de maximale duur van zes maanden als bedoeld in artikel 15, lid 5, uitsluitend wordt verricht indien de in bewaring gehouden persoon daartoe een verzoek indient.

- 26 Het tweede gedeelte van de tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de termijnvereisten die gelden voor de rechterlijk toetsing van artikel 15, lid 3, tweede volzin. Deze bepaling geeft niet aan of de rechterlijke toetsing van een besluit van een administratieve autoriteit betreffende de overschrijding van de maximale bewaringsduur van zes maanden als bedoeld in lid 5 van dit artikel ex ante moet plaatsvinden, dat wil zeggen vóór het verstrijken van die maximale duur. Indien de rechterlijke toetsing ook ex post, a posteriori, kan worden verricht, schrijft deze bepaling niet voor binnen welke termijn die moet worden uitgevoerd. De Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) is van oordeel dat het vrij duidelijk is dat het uit artikel 15, lid 2, van de terugkeerrichtlijn voortvloeiende vereiste, volgens welke de daarin bedoelde rechterlijke toetsing zo spoedig mogelijk moet worden verricht, in elk geval naar analogie moet worden toegepast op artikel 15, lid 3, tweede volzin, omdat de rechterlijke toetsing anders zou worden uitgehouden. Dit wordt bevestigd door het feit dat de bewaring en de verlenging ervan voor de in bewaring gehouden persoon van dezelfde aard zijn (zie in dit verband voornoemd arrest Mahdi, punt 44).
- 27 De termijnvereisten die van toepassing zijn op de rechterlijke toetsing van artikel 15, lid 3, tweede volzin, van de terugkeerrichtlijn zijn van concreet belang voor met name de beoordeling van de aard en de ernst van de schending die mogelijk in het hoofdgeding is begaan alsmede de juridische gevolgen daarvan. Indien de rechterlijke toetsing vóór het verstrijken van de maximale bewaringsduur van zes maanden moet plaatsvinden, lijkt de vrijheidsbeneming al vanaf 18 september 2023 rechtsgrondslag te missen, ervan uitgaande dat de eerdere perioden van bewaring in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening van de maximale duur. Wanneer het echter mogelijk is om de rechterlijke toetsing te verrichten na het verstrijken van die maximale duur, kan pas later blijken of de vrijheidsbeneming onregelmatig is en of er sprake is van een minder ernstige schending. Bijgevolg heeft de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) besloten om de vraag betreffende de termijnvereisten die voor de rechterlijke toetsing gelden eveneens op te nemen in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing.

*Derde vraag*

- 28 Indien de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) op basis van de antwoorden van het Hof op bovengenoemde vragen, bij zijn uitspraak in het hoofdgeding, tot de conclusie zou komen dat de rechterlijke toetsing van de maximale duur van zes maanden onregelmatig was en dat de vrijheidsbeneming als gevolg daarvan mogelijk onrechtmatig was, blijft de vraag wat de concrete gevolgen zijn van een dergelijk conclusie in het licht van de vereisten en voorwaarden van het Unierecht. In feite is het de vraag of de käräjaoikeus (rechter in eerste aanleg) A op 7 december 2023 in vrijheid had moeten stellen, hoewel aan de inhoudelijke voorwaarden van de bewaring op dat moment volledig werd voldaan en de zaak derhalve in procedureel opzicht correct was behandeld.
- 29 Artikel 15, leden 2 en 4, van de terugkeerrichtlijn voorziet in de verplichting om een persoon waarvan de bewaring onrechtmatig is, vrij te laten. Deze bepalingen sluiten echter niet de mogelijkheid uit, althans niet expliciet, dat een gebrek dat de voorwaarden voor rechtmatigheid van de bewaring aantast, na een rechterlijke toetsing kan worden gerepareerd voor de toekomst, dat wil zeggen ex nunc, zodat een onmiddellijke invrijheidstelling niet noodzakelijkerwijs gerechtvaardigd is.
- 30 Het Hof lijkt zich in zijn rechtspraak nog niet op een zodanige manier over deze vraag te hebben uitgesproken dat daaruit een voldoende duidelijk antwoord kan worden afgeleid in het kader van de onderhavige zaak.
- 31 Het arrest G. en R. (arrest van 10 september 2013, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533; hierna: „arrest G. en R.”) heeft betrekking op de gevolgen van de schending van de rechten van de verdediging van een in bewaring gestelde persoon, in het bijzonder het recht om te worden gehoord. Het Hof heeft geoordeeld (punt 35) dat, wanneer noch de voorwaarden waaronder de eerbiediging van de rechten van de verdediging van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen moet worden gewaarborgd, noch de gevolgen van schending van die rechten door het Unierecht zijn vastgesteld, deze voorwaarden en deze gevolgen een aangelegenheid zijn van het nationale recht, mits de in dat verband vastgestelde maatregelen dezelfde draagwijdte hebben als die voor particulieren in vergelijkbare nationaalrechtelijke situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten van de verdediging in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt (effectiviteitsbeginsel). Volgens het arrest is het ook van belang om na te gaan, aan de hand van de specifieke feitelijke en juridische omstandigheden van het geval, of de schending van de rechten van de verdediging een andere afloop had kunnen hebben (punt 40). In punt 41 van dit arrest merkt het Hof bovendien op dat indien niet zou worden erkend dat de nationale rechter met betrekking tot dit laatste aspect een beoordelingsbevoegdheid heeft en elke schending van het recht om te worden gehoord automatisch en verplicht zou leiden tot de nietigverklaring van het besluit tot verlenging van de bewaring en tot de opheffing van die bewaring, hoewel een dergelijke onregelmatigheid in werkelijkheid zonder invloed is op dat verlengingsbesluit en hoewel is voldaan aan de inhoudelijke voorwaarden voor de

bewaring in artikel 15 van de terugkeerrichtlijn, dit het gevaar van afbreuk aan het nuttig effect van deze richtlijn zou inhouden.

- 32 De in dit arrest genoemde overwegingen wijzen erop dat de nationale rechter beschikt over een beoordelingsbevoegdheid om de noodzaak van een onmiddellijke invrijheidstelling te beoordelen in geval van een procedurefout die is vastgesteld in het kader van een rechterlijke toetsing die a posteriori is verricht en op dat moment regelmatig was. Het bestaan van een dergelijke beoordelingsbevoegdheid in een situatie als de onderhavige wordt ook bevestigd door het feit dat de invrijheidstelling van een in bewaring gestelde persoon op de enkele basis van een eerdere procedurefout, terwijl aan de inhoudelijke voorwaarden voor de bewaring is voldaan, de autoriteiten in beginsel niet verhindert om die persoon opnieuw in bewaring te stellen korte tijd na de vrijlating. Wat het arrest G. en R. betreft, wijst de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) er echter op dat er in die zaak sprake was van een procedurefout die niet gebaseerd was op een uitdrukkelijke bepaling van de terugkeerrichtlijn en dat het dus niet duidelijk is of de beoordelingsbevoegdheid van de rechter op vergelijkbare wijze kan worden uitgelegd in geval van een eventuele procedurefout die is gebaseerd op de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van artikel 15 van de terugkeerrichtlijn. Bovendien heeft het Hof in voornoemd arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid geoordeeld dat wanneer blijkt dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in de terugkeerrichtlijn genoemde voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring, de betrokkene onmiddellijk moet worden vrijgelaten (punt 79), hetgeen lijkt te duiden op een zeer ruime verplichting tot invrijheidstelling. Het is echter mogelijk dat de uitdrukking „voorwaarden voor de rechtmatigheid” in dit verband verwijst naar de inhoudelijke voorwaarden van de bewaring, mede gelet op de aard van de in punt 76 van dit arrest genoemde bepalingen van de terugkeerrichtlijn.
- 33 De vraag is welke vereisten en randvoorwaarden door het Unierecht worden opgelegd om de gevolgen te beoordelen van de procedurefouten die de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming van A kunnen aantasten. Gelet op het voorgaande is de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) van oordeel dat uitlegging nodig is van de vraag of de käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg) A op 7 december 2023 in vrijheid had moeten stellen, hoewel de voorwaarden voor bewaring op dat moment werden geacht te zijn vervuld.
- 34 Tot slot, omwille van de duidelijkheid, geeft de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) aan dat, ook al wordt A tijdens de procedure uitgezet of eindigt zijn vrijheidsbeneming om een andere reden, de in deze procedure gestelde prejudiciële vragen nog steeds relevant zijn. Volgens nationale rechtspraak heeft een persoon jegens wie een vrijheidsbenemende maatregel is genomen immers recht op een beoordeling van de rechtmatigheid van die vrijheidsbenemende maatregel, ook al wordt die persoon in vrijheid gesteld tijdens de beroepsprocedure. Om in casu te bepalen of de vrijheidsbeneming van A op elk moment rechtmatig was, is het in beginsel nodig om een antwoord te krijgen op alle prejudiciële vragen. Indien de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke

en strafzaken) deze vragen over de uitlegging van de terugkeerrichtlijn moet beantwoorden zonder een prejudiciële beslissing van het Hof, bestaat het risico dat niet wordt voldaan aan het vereiste van een uniforme uitlegging van de terugkeerrichtlijn in de verschillende lidstaten.

### **Prejudiciële vragen**

- 35 Nadat partijen in de gelegenheid zijn gesteld om hun opmerkingen over de inhoud van het verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, heeft de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

**1. a) Moet artikel 15, leden 5 en 6, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven aldus worden uitgelegd dat bij de berekening van de daarin genoemde maximale bewaringsduur alle eerdere perioden van bewaring in aanmerking moeten worden genomen? Indien een dergelijke verplichting niet in alle gevallen bestaat, met welke aspecten moet dan rekening worden gehouden om te bepalen of de duur van een eerdere bewaringsperiode in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de maximale duur?**

**b) Hoe moet in het bijzonder de situatie worden beoordeeld waarin sprake is van omstandigheden als in het hoofdgeding waarin enerzijds de belangrijkste rechtsgrond van de bewaring, namelijk het waarborgen van de verwijdering van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land, hoofdzakelijk dezelfde is gebleven, maar waarin anderzijds gedeeltelijk nieuwe feitelijke en juridische gronden zijn aangevoerd ter onderbouwing van de nieuwe bewaring, de betrokkene tussen de perioden van bewaring naar een andere lidstaat is gegaan waar hij naar Finland is teruggestuurd en tevens meerdere maanden zijn verstreken tussen het einde van de eerdere periode van bewaring en de nieuwe bewaring?**

**2. a) Verzet artikel 15, lid 3, tweede volzin, van richtlijn 2008/115/EG zich tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de overschrijding van de maximale duur van zes maanden alleen door de rechter wordt getoetst indien de in bewaring gestelde persoon daarom verzoekt?**

**b) Moet de in artikel 15, lid 3, tweede volzin, van richtlijn 2008/115/EG bedoelde rechterlijke toetsing, met betrekking tot een besluit van een administratieve autoriteit om de oorspronkelijke maximale duur van zes maanden bewaring te overschrijden, worden verricht voordat deze maximale duur is bereikt en zo niet, moet die toetsing dan in elk geval zo spoedig mogelijk na het besluit van die administratieve autoriteit worden verricht?**

**3. Leidt het ontbreken van de in artikel 15, lid 3, tweede volzin, van richtlijn 2008/115/EG bedoelde rechterlijke toetsing in het kader van de overschrijding van de maximale bewaringsduur van zes maanden als bedoeld in artikel 15, lid 5, tot de verplichting om de in bewaring gestelde persoon in vrijheid te stellen, zelfs indien op het moment waarop die tardieve rechterlijke controle wordt verricht, wordt vastgesteld dat aan alle inhoudelijke voorwaarden voor de bewaring is voldaan en de zaak in procedureel opzicht volgens de regels is behandeld? Indien een automatische invrijheidstelling in een dergelijke situatie niet verplicht is, welke aspecten moeten dan in het licht van het Unierecht in aanmerking worden genomen om te bepalen welke gevolgen een te laat verrichte rechterlijke toetsing heeft, in het bijzonder in omstandigheden als die in het hoofdgeding?**

Na ontvangst van de prejudiciële beslissing, zal de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) uitspraak doen in de zaak.

KORKEIN OIKEUS (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken)

[OMISSIS]