

ECLI:NL:RVS:2018:271

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	26-01-2018
Datum publicatie	31-01-2018
Zaaknummer	201704652/1/V3 en 201704654/1V3
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij onderscheiden besluiten van 17 mei 2017 zijn de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring gesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JV 2018/33

Uitspraak

201704652/1/V3 en 201704654/1V3.

Datum uitspraak: 26 januari 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op de hoger beroepen van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
appellant,

tegen de uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 1 juni 2017 in zaken nrs. 17/10649 en 17/10645 in de gedingen tussen:

[de vreemdelingen]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 17 mei 2017 zijn de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring gesteld.

Bij onderscheiden uitspraken van 1 juni 2017 heeft de rechtbank de daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de opheffing van de maatregelen van bewaring met ingang van die dag bevolen en de vreemdelingen schadevergoeding toegekend.

Tegen deze uitspraken heeft de staatssecretaris hoger beroepen ingesteld.

De vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. L.M. Straver, advocaat te Utrecht, hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. Op 16 mei 2017 hebben de vreemdelingen bij een controle in een trein geen geldig vervoersbewijs en vervolgens geen identiteitsbewijs kunnen tonen. Zij zijn om 15.40 uur overgedragen aan ambtenaren van politie, die de vreemdelingen krachtens artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht hebben aangehouden. De vreemdelingen zijn vervolgens om 23.00 uur krachtens artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) opgehouden.

De vreemdelingen hebben op 17 mei 2017 aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend. De staatssecretaris heeft de vreemdelingen krachtens artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 in bewaring gesteld. De staatssecretaris heeft op 1 juni 2017 nog niet beslist op de aanvragen van de vreemdelingen en hun bewaring opgeheven.

Aangevallen uitspraken en grieven

3. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraken, samengevat, overwogen dat uit de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1383 (hierna: de uitspraak van 13 mei 2016), niet duidelijk kan worden afgeleid of de bewaring van een asielzoeker tegen wie geen terugkeerbesluit is uitgevaardigd is toegestaan onder artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het EU Handvest), gelezen in samenhang met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Daarmee is de beantwoording van de door de zittingsplaats Haarlem bij uitspraak van 13 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:265 (hierna: de uitspraak van 13 januari 2016) gestelde prejudiciële vraag van belang voor beide zaken. De rechtbank heeft vervolgens overwogen dat een belangenafweging in het voordeel van de vreemdelingen uitvalt, omdat onzeker is wanneer de vraag van zittingsplaats Haarlem zal worden beantwoord.

In de enige grief in beide zaken klaagt de staatssecretaris onder meer dat de rechtbank, door aldus te overwegen, niet heeft onderkend dat uit de uitspraak van 13 mei 2016 volgt dat hetgeen het Hof van Justitie in het arrest van 15 februari 2016, J.N., ECLI:EU:C:2016:84 (hierna: het arrest J.N.), heeft overwogen ook van toepassing is op de bewaring van een asielzoeker tegen wie geen terugkeerbesluit is uitgevaardigd, zodat een bewaring in deze situatie niet in strijd is met artikel 6 van het EU-Handvest, gelezen in verbinding met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM. De rechtbank heeft daarom ten onrechte een belangenafweging gemaakt, aldus de staatssecretaris.

Beoordeling

3.1. Met artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 is artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, van Richtlijn 2013/33/EU (PB 2013 L 180; hierna: de Opvangrichtlijn) omgezet in nationaal recht (zie Tweede Kamerstukken, 2014-2015, 34 088, nr. 3, pagina 33-35 en pagina 49).

3.2. De uitspraken van 13 januari 2016 en 13 mei 2016 hebben betrekking op vreemdelingen aan wie de toegang niet is geweigerd, die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hebben ingediend waarop de staatssecretaris nog niet heeft beslist, tegen wie niet eerder een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en die krachtens artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Vw 2000 in bewaring zijn gesteld. Uit hetgeen hiervoor onder 2. is vermeld, volgt dat de situatie in de onderhavige zaken identiek is aan de situatie in de uitspraken van 13 januari 2016 en 13 mei 2016.

3.3. In de uitspraak van 13 mei 2016 heeft de Afdeling de geldigheid van artikel 8, derde lid, aanhef en onder a en b, van de Opvangrichtlijn onderzocht aan de hand van de relevante overwegingen van het arrest J.N. De Afdeling heeft vervolgens geconcludeerd dat voormeld artikel 8, derde lid, aanhef en onder a en b, geldig is, waaruit volgt dat artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a en b, niet onverbindend is.

Uit deze uitspraak volgt daarom dat de bewaring van een asielzoeker op wiens asielverzoek in eerste aanleg nog niet is beslist en tegen wie eerder geen terugkeerbesluit is uitgevaardigd niet in strijd is met artikel 6 van het EU Handvest, gelezen in verbinding met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM.

3.3.1. De in de uitspraak van 13 januari 2016 gestelde prejudiciële vraag heeft het Hof van Justitie inmiddels beantwoord bij arrest van 14 september 2017, K, ECLI:EU:C:2017:680. Het Hof van Justitie heeft voor recht verklaard dat uit het onderzoek van artikel 8, derde lid, aanhef en onder a en b, van de Opvangrichtlijn geen enkel element naar voren is gekomen dat de geldigheid van die bepaling in het licht van artikel 6 en artikel 52, eerste en derde lid, van het EU Handvest kan aantasten. Uit dit arrest volgt dat de bewaring van een asielzoeker in de situatie, als hiervoor onder 3.2 omschreven, valt onder het eerste zinsdeel van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het grondgebied te betreden.

3.4. De staatssecretaris klaagt terecht dat de rechtbank niet alleen ten onrechte heeft overwogen, als hiervoor onder 3. weergegeven, maar ook ten onrechte een belangenafweging heeft gemaakt. De grief slaag reeds hierom.

Conclusie hoger beroepen

4. De hoger beroepen zijn kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraken moeten worden vernietigd. Hetgeen de staatssecretaris overigens heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de onderscheiden besluiten van 17 mei 2017 toetsen in het licht van de daartegen in eerste aanleg aangevoerde beroepsgronden, voor zover daarop, na hetgeen hiervoor is overwogen, nog moet worden beslist.

Beroepsgronden

5. De vreemdelingen hebben aangevoerd dat de grond van bewaring, bedoeld in artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000, in hun geval niet van toepassing is, omdat geen sprake is van gerede twijfel aan de identiteit of nationaliteit (zie Kamerstukken II, 2014-2015, nr. 3, pagina 33). Dat hun identiteit en nationaliteit onbekend zijn (zie paragraaf A5/6.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000, hierna: de Vc 2000) of dat zij geen documenten hebben overgelegd (zie de uitspraak van de Afdeling van 6 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:973), is daartoe niet voldoende, aldus de vreemdelingen. Evenmin hebben zij frauduleuze documenten overgelegd (zie de aanbeveling van het Comité van ministers van de Raad van Europa inzake detentiemaatregelen voor asielzoekers van 16 april 2003; hierna; de aanbeveling), aldus de vreemdelingen. Volgens de vreemdelingen is in elk geval deze grond van bewaring vanaf 31 mei 2017 niet meer van toepassing, omdat zij op die datum bij het eerste gehoor identiteitsdocumenten hebben overgelegd.

Voor zover deze grond wel van toepassing is, hebben de vreemdelingen aangevoerd dat de staatssecretaris in de onderscheiden besluiten van 17 mei 2017 niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de bewaring noodzakelijk is.

5.1. De in artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, van de Opvangrichtlijn gestelde grond van bewaring berust op de aanbeveling en op de richtsnoeren over de criteria en normen die van toepassing zijn op de detentie van asielzoekers en alternatieven voor detentie van de UNHCR (hierna: de richtsnoeren). In 2012 is een nieuwe versie van deze richtsnoeren verschenen (zie punt 63 van het arrest J.N.).

De in voormeld artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, gestelde grond van bewaring moet daarom aan de hand van deze aanbeveling en richtsnoeren worden uitgelegd.

Volgens punt 3 van de aanbeveling, voor zover thans van belang, mogen asielzoekers alleen in bewaring worden gesteld wanneer hun identiteit, waaronder hun nationaliteit, in geval van twijfel moet worden geverifieerd, met name wanneer asielzoekers hun reis- of identiteitsdocumenten hebben vernietigd of op frauduleuze wijze documenten hebben gebruikt om de autoriteiten van de gaststaat te misleiden. Volgens punt 4.1.1. van de richtsnoeren, voor zover thans van belang, kunnen minimale perioden van bewaring zijn toegestaan om initiële identiteitscontroles uit te voeren in gevallen waarin de identiteit onbepaald of in het geding is. Hiertoe moet worden beoordeeld of de betrokken asielzoeker een plausibele verklaring heeft voor het ontbreken of de vernietiging van identiteitsdocumenten of het bezit van valse identiteitsdocumenten, of hij van plan was om de autoriteiten te misleiden, dan wel dat hij weigert mee te werken aan het onderzoek naar zijn identiteit.

Gelet op deze punten moet de in voormeld artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, gestelde grond van bewaring aldus worden uitgelegd dat deze kan worden toegepast wanneer in het geval van twijfel de identiteit of nationaliteit moet worden vastgesteld of nagegaan.

5.2. Deze uitleg is ook van toepassing op artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000, als omzetting van artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, van de Opvangrichtlijn. Artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 is nader ingevuld in artikel 5.1c, eerste lid, van het Vb 2000. Uit deze laatste bepaling volgt, voor zover thans van belang, dat de grond van bewaring, bedoeld in artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000, aanwezig is indien de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling met onvoldoende zekerheid bekend is.

Deze invulling komt in wezen overeen met de uitleg van artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, van de Opvangrichtlijn.

Voor zover de vreemdelingen hebben betoogd dat artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000, gelezen in samenhang met artikel 5.1c, eerste lid, van het Vb 2000, een onjuiste omzetting van artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, van de Opvangrichtlijn is, faalt dat betoog.

5.3. Anders dan de vreemdelingen hebben betoogd, volgt uit het feit dat geen reis- of identiteitsdocumenten worden overgelegd en waarvoor geen aannemelijke verklaring is gegeven, dat aan de door een vreemdeling gestelde identiteit en nationaliteit kan worden getwijfeld.

Het beroep van de vreemdelingen op hetgeen in paragraaf A5/6.3 van de Vc 2000 is vermeld, de uitspraak van de Afdeling van 6 april 2017 en het feit dat geen frauduleuze documenten zijn overgelegd, leidt niet tot een ander oordeel. Daartoe wordt als volgt overwogen.

Uit de bewoordingen van deze paragraaf volgt dat een vreemdeling met een onbekende identiteit of nationaliteit wel in bewaring kan worden gesteld op voorwaarde dat ten minste twee van de gronden, bedoeld in artikel 5.1b, derde of vierde lid, van het Vb 2000 zich voordoen. De feitelijke situatie in de uitspraak van 6 april 2017- de staatssecretaris heeft eerder niet aan de door de desbetreffende vreemdeling gestelde identiteit en nationaliteit getwijfeld - verschilt van de feitelijke situatie in deze zaken. Uit het gebruik van de woorden "met name" in punt 3 van de aanbeveling kan worden afgeleid dat twijfel aan de identiteit of nationaliteit in elk geval bestaat bij frauduleus gebruik van documenten, maar niet uitsluitend. Deze bewoordingen laten ruimte om ook in andere - niet in punt 3 omschreven - gevallen te concluderen tot twijfel aan de identiteit of nationaliteit.

5.4. De vreemdelingen hebben op 17 mei 2017 de door hen gestelde identiteit en nationaliteit niet met originele en geldige reis- of identiteitsdocumenten gestaafd en hebben voor het ontbreken van deze documenten geen aannemelijke verklaring, zodat de staatssecretaris terecht de in artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 gestelde grond voor bewaring op de vreemdelingen van toepassing heeft geacht.

De door de vreemdelingen op 31 mei 2017 bij hun eerste gehoor overgelegde afschriften van een identiteitsbewijs en geboorteakte onderscheidenlijk een identiteitsbewijs maken niet dat de staatssecretaris hun bewaring krachtens artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 niet meer kon voortzetten. Omdat het afschriften betreft en uit de door de vreemdelingen overgelegde pagina van hun eerste gehoor niet volgt dat zij over het ontbreken van de originele documenten een verklaring hebben gegeven, heeft de staatssecretaris terecht geoordeeld dat de twijfel aan de door hen gestelde identiteit en nationaliteit niet is weggenomen.

Dat de staatssecretaris volgens de vreemdelingen niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom hun bewaring noodzakelijk is, mist feitelijke grondslag. Uit de onderscheiden besluiten van 17 mei 2017 kan uit de motivering in het kader van de zware grond, bedoeld in artikel 5.1b, derde lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000, worden afgeleid dat en waarom het ontbreken van identiteitsdocumenten noopt tot bewaring op de artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 gestelde grond.

5.5. De beroepsgrond faalt.

6. De vreemdelingen hebben voorts aangevoerd dat de staatssecretaris de op 17 mei 2017 ingediende aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet voortvarend heeft behandeld, omdat het eerste gehoor pas op 31 mei 2017 heeft plaatsgevonden.

6.1. Op 20 juli 2015 is de wet tot wijziging van de Vw 2000 ter implementatie van de Opvangrichtlijn en Richtlijn 2013/33/EU (PB 2013 L 180) in werking getreden. Met deze wijziging is artikel 59b ingevoegd.

Vóór deze wetwijziging konden asielzoekers krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 in bewaring worden gesteld. Voor een bewaring krachtens deze bepaling was zicht op uitzetting een voorwaarde. Zoals de Afdeling evenwel bij uitspraak van 6 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1552, heeft overwogen is voor een bewaring krachtens artikel 59b, eerste lid, van de Vw 2000 zicht op uitzetting geen voorwaarde. Daaruit volgt dat de staatssecretaris bij een bewaring krachtens deze bepaling niet gehouden is voortvarend handelingen ter voorbereiding van de uitzetting te verrichten die daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de bespoediging van de feitelijke uitzetting, zoals het voortvarend behandelen van aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De staatssecretaris is thans louter gebonden om binnen de in artikel 59b, tweede lid, van de Vw 2000 gestelde termijn deze aanvragen te behandelen en daarop te beslissen.

6.2. Ook deze beroepsgrond faalt.

Conclusie beroepen

7. De beroepen zijn ongegrond. De verzoeken om schadevergoeding dienen reeds hierom te worden afgewezen.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 1 juni 2017 in zaken nrs. 17/10649 en 17/10645;

III. verklaart de door de vreemdelingen bij de rechtbank in die zaken ingestelde beroepen ongegrond;

IV. wijst de verzoeken om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, griffier.

w.g. Verheij w.g. Van de Kolk
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 januari 2018

347. Bijlage

EVRM

Artikel 5

1. Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

[];

f. in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.

EU Handvest

Artikel 6:

Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.

Opvangrichtlijn

Artikel 8

[].

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

a) om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen of na te gaan;

b) om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name in geval van risico op onderduiken van de verzoeker;

[].

De aanbeveling

punt 3

[]]. Measures of detention of asylum seekers may be resorted to only in the following situations:

- when their identity, including nationality, has in case of doubt to be verified, in particular when asylum seekers have destroyed their travel or identity or used fraudulent documents in order to mislead the authorities of the host state;

[]].

De richtsnoeren

punt 4.1.1.

[]]. Minimal periods in detention may be permissible to carry out initial identity [] checks in cases where identity is undetermined or in dispute, []. Asylum-seekers who arrive without documentation because they are unable to obtain any in their country of origin should not be detained solely for that reason. Rather, what needs to be assessed is whether the asylum-seeker has a plausible explanation for the absence or destruction of documentation or the possession of false documentation, whether he or she had an intention to mislead the authorities, or whether he or she refuses to cooperate with the identity verification process.

Vw 2000

Artikel 59b

1. De vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder f, g of h, voor zover dit betrekking heeft op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28, kan door Onze Minister in bewaring worden gesteld, indien:

a. bewaring noodzakelijk is met het oog op vaststelling van de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling;

b. bewaring noodzakelijk is met het oog op het verkrijgen van gegevens die noodzakelijk zijn voor beoordeling van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, met name indien er sprake is van een risico op onttrekking;

[].

Vb 2000

Artikel 5.1a

[]

2. Een vreemdeling als bedoeld in artikel 59b, eerste lid, van de Wet kan in bewaring worden gesteld omdat het belang van de openbare orde zulks vordert, indien een van de gronden als bedoeld in artikel 59b, eerste lid van de Wet zich voordoet. Artikel 5.1c is van toepassing.

Artikel 5.1b

[].

3. Er is sprake van een zware grond voor inbewaringstelling of voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel indien de vreemdeling:

a. Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen, dan wel een poging daartoe heeft gedaan;

[]

f. zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten;

[].

4. Er is sprake van een lichte grond voor inbewaringstelling of voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel indien de vreemdeling:

[];

c. geen vaste woon- of verblijfplaats heeft;

d. niet beschikt over voldoende middelen van bestaan;

[].

Artikel 5.1c

1. De grond voor bewaring, bedoeld in artikel 59b, eerste lid, onderdeel a, van de Wet, is aanwezig, indien de identiteit of de nationaliteit van de vreemdeling met onvoldoende zekerheid bekend is en zich ten minste twee van de gronden, bedoeld in artikel 5.1b, derde en vierde lid, voordoet.

2. De grond voor bewaring, bedoeld in artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, van de Wet, is aanwezig, indien door middel van bewaring de gegevens die noodzakelijk zijn voor beoordeling van een aanvraag tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning kunnen worden verkregen, en zich ten minste twee van de gronden, bedoeld in artikel 5.1b, derde en vierde lid, voordoet.

Vc 2000

Paragraaf A5/6.3

[].

Bewaring op grond van artikel 59b, onderdeel a [] Vw is slechts mogelijk als ten minste twee van de gronden, bedoeld in artikel 5.1b, derde of vierde lid, Vb zich voordoet. Bewaring op grond van artikel 59b, eerste lid, onderdeel a, Vw is slechts mogelijk indien er sprake is van onduidelijkheid over de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling. Dat de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling onbekend is, is op zichzelf onvoldoende om een inbewaringstelling te rechtvaardigen.

[].