

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de
Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats
Zwolle, van 21 maart 2012 in zaken nrs. 12/7465 en 12/7466 in de
gedingen tussen:

en

de minister.

1. Procesverloop

Bij besluit van 24 februari 2012 heeft de minister, voor zover thans van belang, tegen de vreemdeling een inreisverbod uitgevaardigd (hierna: het inreisverbod). Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 21 maart 2012, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en overwogen dat het daartegen gerichte beroepschrift krachtens artikel 6:15, tweede lid, van de Awb ter behandeling als bezwaarschrift wordt doorgezonden aan de minister. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 28 maart 2012, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 2 januari 2012 heeft de minister de aanvraag van de vreemdeling om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd afgewezen. In dit besluit heeft de minister onder meer vermeld dat de vreemdeling vanaf het moment van bekendmaking daarvan niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, dat op hem de verplichting rust Nederland binnen vier weken te verlaten en dat hij bij gebreke hiervan kan worden uitgezet. Voorts heeft de minister daarin vermeld dat dit besluit tevens is aangemerkt als terugkeerbesluit en dat het instellen van beroep de rechtsgevolgen van het besluit niet opschort. Bij uitspraak van 31 januari 2012 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Utrecht in zaken nrs. 12/8 en 12/13, voor zover thans van belang, het tegen dit besluit ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak is geen hoger beroep ingesteld.

Op 23 februari 2012 is de vreemdeling aangehouden als verdachte van winkeldiefstal. Bij besluit van 24 februari 2012 heeft de minister hem medegedeeld onmiddellijk de Europese Unie te verlaten en tegen hem een inreisverbod uitgevaardigd. Vervolgens is hij heengezonden uit strafrechtelijke inverzekeringsstelling en is hem aansluitend de maatregel van bewaring opgelegd.

2.2. De rechtbank heeft, samengevat weergegeven en voor zover thans van belang, overwogen dat met de in het besluit van 24 februari 2012 vervatte mededeling onmiddellijk de Europese Unie te verlaten geen nieuw rechtsgevolg is ingetreden, zodat het door de vreemdeling tegen dat besluit ingestelde beroep in zoverre niet-ontvankelijk is en het besluit van 24 februari 2012 niet als terugkeerbesluit kan worden aangemerkt en daarmee evenmin als een kennisgeving in de zin van artikel 62a, eerste lid,

van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000). Gelet hierop moet het er, aldus de rechtbank, voor worden gehouden dat tegen de vreemdeling bij separaat besluit een inreisverbod is uitgevaardigd, waartegen hij eerst bezwaar had moeten maken.

2.3. De minister klaagt in de enige grief dat de rechtbank het tegen het inreisverbod gerichte beroepschrift van de vreemdeling ten onrechte krachtens artikel 6:15, tweede lid, van de Awb ter behandeling als bezwaarschrift aan hem heeft doorgezonden.

Daartoe voert de minister aan dat, samengevat weergegeven, de rechtbank, door in dit verband te overwegen dat de vreemdeling eerst bezwaar tegen het inreisverbod had moeten maken, een onjuiste uitleg heeft gegeven aan artikel 75, aanhef en onder c, van de Vw 2000.

2.3.1. Ingevolge artikel 3, punt 4, 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; hierna: de Terugkeerrichtlijn) wordt voor de toepassing van deze richtlijn onder "terugkeerbesluit" verstaan: de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder s, van de Vw 2000 wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder "terugkeerbesluit" verstaan: het terugkeerbesluit, bedoeld in artikel 3, punt 4, van de Terugkeerrichtlijn.

Ingevolge artikel 62, eerste lid, voor zover thans van belang, dient de vreemdeling, nadat tegen hem een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, Nederland uit eigen beweging binnen vier weken te verlaten.

Ingevolge artikel 62a, eerste lid, stelt de minister de vreemdeling, niet zijnde gemeenschapsonderdaan, die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, schriftelijk in kennis van de verplichting Nederland uit eigen beweging te verlaten en van de termijn waarbinnen hij aan die verplichting moet voldoen, tenzij:

a. reeds eerder een terugkeerbesluit tegen de vreemdeling is uitgevaardigd en aan de daaruit voortvloeiende terugkeerverplichting niet is voldaan,
b. de vreemdeling in bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, of
c. de vreemdeling door een andere lidstaat van de Europese Unie wordt teruggenomen op grond van een op 13 januari 2009 geldende bilaterale of multilaterale overeenkomst of regeling.

Ingevolge het tweede lid geldt de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, als terugkeerbesluit en kan deze tevens een inreisverbod inhouden.

Ingevolge artikel 66a, eerste lid, aanhef en onder b, vaardigt de minister een inreisverbod uit tegen de vreemdeling, die geen gemeenschapsonderdaan is, op wie artikel 64 niet van toepassing is en die Nederland niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn heeft verlaten, in welk laatste geval het inreisverbod slechts door middel van een

zelfstandige beschikking wordt uitgevaardigd dan wel een beschikking die mede strekt tot wijziging van het reeds gegeven terugkeerbesluit.

Ingevolge artikel 75, aanhef en onder c, kan in afwijking van artikel 7:1 van de Awb geen bezwaar worden gemaakt tegen een beschikking die een kennisgeving inhoudt overeenkomstig artikel 62a, tweede lid.

2.3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 21 maart 2011 in zaak nr. 201100493/1/V3 en de uitspraak van 8 maart 2012 in zaak nr. 201112073/1/V3; www.raadvanstate.nl), is sprake van een terugkeerbesluit, indien het gaat om de administratieve vaststelling dat het verblijf van een derdelander in Nederland onrechtmatig is of wordt en dat op hem daarom de verplichting rust Nederland te verlaten. Voor zover in een zodanig terugkeerbesluit wordt gesproken van "Nederland" moet dit worden gelezen als "een land dat lid is van de Europese Unie dan wel voor de toepassing van Verordening (EG) 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen, welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (hierna: de Verordening) met een lidstaat van de Europese Unie is gelijk te stellen".

Gelet hierop en nu de definitie van het begrip "terugkeerbesluit" in artikel 1, aanhef en onder s, van de Vw 2000, verwijst naar de definitie van dat begrip, zoals weergegeven in artikel 3, punt 4, van de Terugkeerrichtlijn, moet onder het woord "Nederland" in de artikelen 62, eerste lid, en 62a, eerste lid, aanhef, van de Vw 2000 eveneens worden begrepen "een land dat lid is van de Europese Unie dan wel voor de toepassing van de Verordening met een lidstaat van de Europese Unie is gelijk te stellen".

Dit brengt met zich dat de in het besluit van 2 januari 2012 vervatte mededeling dat de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft en dat hij Nederland binnen vier weken dient te verlaten een terugkeerbesluit in vorenbedoelde zin is. In zoverre bestaat dus geen grond voor het oordeel dat met de in het besluit van 24 februari 2012 aan de vreemdeling gedane mededeling de Europese Unie te verlaten een ander, verderstrekkend rechtsgevolg is ingetreden dan met het terugkeerbesluit van 2 januari 2012.

Daarbij komt dat op 24 februari 2012 de reeds in het besluit van 2 januari 2012 gestelde vertrektermijn van vier weken was verstreken, zodat geen sprake is van een verkorting van die termijn. Ook in zoverre is de mededeling van 24 februari 2012 dus niet op rechtsgevolg gericht.

In deze omstandigheden heeft de rechtbank terecht overwogen dat de mededeling onmiddellijk de Europese Unie te verlaten niet op rechtsgevolg is gericht. Zij heeft evenzeer terecht overwogen dat die mededeling niet kan worden aangemerkt als terugkeerbesluit en dat tegen de vreemdeling bij separaat besluit een inreisverbod is uitgevaardigd.

2.3.3. Dit zou betekenen dat tegen het inreisverbod eerst het rechtsmiddel van bezwaar openstaat, nu artikel 75, aanhef en onder c, van de Vw 2000 niet van toepassing is.

De wetgever heeft aan de totstandkoming van de wijziging van de

Vw 2000 ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn evenwel uitdrukkelijk de wens van concentratie van rechtsbescherming ten grondslag gelegd. In de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II 2009/10, 32 420, nr. 3, p. 18-19) staat hierover het volgende vermeld:

"In [artikel 66a,] *eerste lid, onderdeel b*, is geregeld dat de vreemdeling die Nederland niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn heeft verlaten een inreisverbod opgelegd krijgt. Daarmee is omgezet artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn, inhoudend dat het terugkeerbesluit met een inreisverbod gepaard gaat indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. In de praktijk zal het inreisverbod als regel niet in dezelfde beschikking worden opgenomen als waarin het terugkeerbesluit wordt genomen, in geval er een termijn voor vrijwillig vertrek van toepassing is. Op dat moment kan immers nog niet worden vastgesteld dat de vreemdeling niet tijdig aan de terugkeerverplichting heeft voldaan en valt in het algemeen nog niet vast te stellen of de vreemdeling niet tijdig aan de terugkeerverplichting zal voldoen. De vertrektermijn is immers alsdan als regel nog niet aangevangen en de vreemdeling zal dan nog niet hebben aangegeven hoe dan ook niet te zullen vertrekken. Dat betekent dat er, nadat is geconstateerd dat de vertrektermijn ongebruikt is verstreken, alsnog, derhalve separaat, een inreisverbod kan worden uitgevaardigd. Artikel 11, eerste lid, aanhef, van de richtlijn staat daaraan niet in de weg. Dat onderdeel strekt er immers toe om te voorkomen dat het inreisverbod zou kunnen worden gegeven zonder dat er een terugkeerbesluit is genomen. Met het oog op de concentratie van rechtsbescherming is in het eerste lid, onderdeel b, voorgeschreven dat het inreisverbod, in geval de vreemdeling Nederland niet uit eigen beweging heeft verlaten, door middel van een zelfstandige beschikking wordt uitgevaardigd dan wel een beschikking die mede strekt tot wijziging van een reeds gegeven terugkeerbesluit. In voorkomend geval waarin door middel van een afzonderlijke beschikking een inreisverbod wordt uitgevaardigd, hangende bezwaar of beroep tegen de meeromvattende beschikking, bedoeld in de artikelen 27, eerste lid, dan wel 45, eerste lid, zal het inreisverbod als regel kunnen worden gegeven door middel van een wijziging van de reeds gegeven meeromvattende beschikking, teneinde concentratie van rechtsmiddelen te bereiken, doordat het bezwaar of beroep op grond van artikel 6:19 van de Awb wordt geacht mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit (de nieuwe beschikking)."

2.3.4. Voorts heeft de wetgever in de Nota van Wijziging (Kamerstukken II 2009/10, 32 420, nr. 8, p. 3) onder meer het volgende uiteengezet:

"De wijziging van artikel 75, waarin is bepaald dat tegen de beschikking die een kennisgeving inhoudt als bedoeld in artikel 62, zesde lid, [thans: artikel 62a, tweede lid] geen bezwaar kan worden gemaakt, strekt ertoe te voorkomen dat tegen die beschikking bezwaar kan worden gemaakt, zulks in afwijking van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarmee wordt bewerkstelligd dat, zoals hierboven aangegeven, de rechter aan wie de inbewaringstelling is voorgelegd ook kan oordelen over de kennisgeving, bedoeld in artikel 62, zesde lid, zonder dat daarbij interferentie met een bezwaarschriftprocedure over de kennisgeving (het terugkeerbesluit) kan optreden. Ook in overige gevallen wordt op deze wijze een snelle rechtsgang gegarandeerd zodat eventuele onduidelijkheid over de rechtspositie van de vreemdeling snel kan worden weggenomen."

2.3.5. Ten slotte staat in de Memorie van Antwoord (Kamerstukken I 2011/12, 32 420, nr. D, p. 27), voor zover thans van belang, het volgende vermeld:

"Tegen het terugkeerbesluit staat ingevolge artikel 75 van de Vw 2000 rechtstreeks beroep op de rechtbank open, tenzij het terugkeerbesluit deel uitmaakt van een ander besluit, in welk geval het rechtsmiddelenregime van dat besluit kan worden gevolgd. Het inreisverbod is onderdeel van het terugkeerbesluit en volgt dus ook de rechtsmiddelen die daartegen kunnen worden ingesteld. Indien in het terugkeerbesluit een vertrektermijn is gegund die ongebruikt is verstreken, waarna door de overheid een inreisverbod kan worden opgelegd, zal het terugkeerbesluit door middel van een nieuwe beschikking worden aangevuld, ingeval die nog niet onherroepelijk is geworden. Voor dit terugkeerbesluit dat een inreisverbod omvat, staat beroep open op basis van artikel 75 van de Vw 2000."

2.3.6. Het voorgaande, in onderlinge samenhang bezien, brengt met zich dat de wetgever een concentratie van rechtsbescherming voor ogen heeft gehad om aldus een doelmatige en snelle rechtsgang te garanderen, zodat eventuele onduidelijkheid over de rechtspositie van een vreemdeling snel kan worden weggenomen.

In de gevallen waarin een inreisverbod is vervat in een besluit betreffende een verblijfsvergunning en voortvloeit uit het daarin opgenomen terugkeerbesluit, wordt die concentratie reeds bereikt doordat tegen het inreisverbod eenzelfde rechtsmiddel openstaat als tegen het besluit betreffende die verblijfsvergunning. Vaardigt de minister - al dan niet bij separaat besluit - een inreisverbod uit gedurende het aanhangig zijn van bezwaar dan wel (hoger) beroep tegen een besluit betreffende een verblijfsvergunning, dan wordt die concentratie bereikt doordat het bezwaar dan wel het (hoger) beroep daartegen ingevolge de artikelen 6:18 en 6:19, voor het hoger beroep gelezen in verbinding met artikel 6:24, van de Awb, geacht wordt mede te zijn gericht tegen het inreisverbod.

Hoewel, ten slotte, de hiervoor weergegeven passages uit de totstandkominggeschiedenis blijken hun bewoordingen niet specifiek betrekking hebben op de situatie waarin de minister bij separaat besluit een inreisverbod uitvaardigt zonder dat een verblijfsprocedure aanhangig is, acht de Afdeling het, gelet op die totstandkominggeschiedenis en uit een oogpunt van doelmatige en snelle rechtsbescherming, aangewezen om aan te nemen dat tegen dat inreisverbod rechtstreeks beroep openstaat.

2.3.7. In dit geval heeft de minister tegen de vreemdeling bij separaat besluit een inreisverbod uitgevaardigd nadat het besluit van 2 januari 2012 tot afwijzing van de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in rechte is komen vast te staan. Tegen dit inreisverbod stond, gelet op hetgeen hiervoor onder 2.3.6, derde alinea, is overwogen, rechtstreeks beroep open. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat de vreemdeling daartegen eerst bezwaar had moeten maken.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank het door de vreemdeling tegen het inreisverbod ingestelde beroep ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard en het desbetreffende beroepschrift in strijd met artikel 6:15, tweede lid, van de Awb ter behandeling als bezwaarschrift aan de minister doorgezonden.

De grief slaagt.

2.4. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank daarin het beroep tegen het inreisverbod niet-ontvankelijk heeft verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het inreisverbod toetsen in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden, voor zover deze, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, nog bespreking behoeven.

2.5. De vreemdeling heeft naar voren gebracht dat de minister ten onrechte een inreisverbod voor de duur van twee jaren heeft uitgevaardigd, omdat uit het besluit van 24 februari 2012 niet blijkt dat de minister zijn individuele omstandigheden heeft meegewogen bij de vaststelling van de duur van dit verbod. Dienaangaande heeft de vreemdeling betoogd dat hij niet de gelegenheid heeft gehad deze individuele omstandigheden naar voren te brengen en dat hij belang heeft bij een kortere duur, omdat hij de mogelijkheid wenst te hebben Nederland dan wel het Schengengebied te bezoeken.

2.5.1. Uit de uitspraak van de Afdeling van heden in zaak nr. 201202257/1/V3 (www.raadvanstate.nl) volgt dat, voor zover thans van belang, de betrokken vreemdeling in het aan het opleggen van een inreisverbod voorafgaand gehoor in de gelegenheid moet worden gesteld om individuele omstandigheden aan te voeren op grond waarvan volgens hem aanleiding zou bestaan voor een verdere verkorting van de duur van het inreisverbod. Voorts volgt uit deze uitspraak dat de minister, indien hij in de door die vreemdeling aangevoerde omstandigheden geen aanleiding ziet het inreisverbod verder te verkorten, dit standpunt ingevolge artikel 3:46 van de Awb dient te motiveren.

2.5.2. In dit geval is de vreemdeling blijkens het proces-verbaal van het aan de inbewaringstelling voorafgaande gehoor van 24 februari 2012 geïnformeerd over het aan hem op te leggen terugkeerbesluit en het inreisverbod. Uit dat proces-verbaal blijkt evenwel niet dat de vreemdeling in dat gehoor is uitgelegd dat individuele omstandigheden mogelijk tot een kortere duur van het inreisverbod zouden kunnen leiden en dat het aan hem is om zodanige omstandigheden aan te voeren. Evenmin blijkt uit het proces-verbaal dat tijdens het gehoor enige specifiek daarop gerichte vraag is gesteld.

Onder die omstandigheden moet worden geoordeeld dat het gehoor voorafgaand aan de uitvaardiging van het inreisverbod niet met de vereiste, hiervoor onder 2.5.1 weergegeven, waarborgen was omgeven.

De beroepsgrond slaagt.

2.6. Reeds hierom is het beroep tegen het inreisverbod gegrond. Dit besluit dient wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

2.7. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zwolle, van 21 maart 2012 in zaak nr. 12/7466, voor zover hierin het beroep tegen het inreisverbod van 24 februari 2012 niet-ontvankelijk is verklaard;
- III. verklaart het door de vreemdeling bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep in zoverre gegrond;
- IV. vernietigt het inreisverbod van 24 februari 2012;
- V. veroordeelt de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.311,00 (zegge: dertienhonderdelf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. van Dokkum, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink
voorzitter

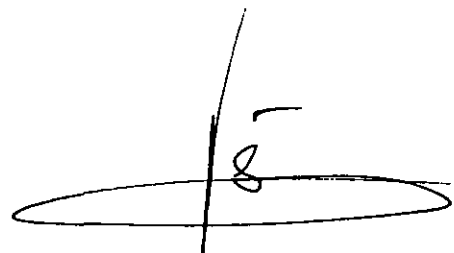
w.g. Van Dokkum
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 juni 2012

480-714.

Verzonden: 15 juni 2012

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,



mr. H.H.C. Visser