

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

de minister voor Immigratie en Asiel,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats
Haarlem, van 28 maart 2011 in zaken nrs. 11/1231, 11/1233, 11/1269 en
11/1271 in de gedingen tussen:

en

de minister voor Immigratie en Asiel.

1. Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 7 januari 2011 is aan de vreemdelingen een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd. Deze besluiten zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 28 maart 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank de daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroepen gegrond verklaard en de vreemdelingen schadevergoeding toegekend. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister voor Immigratie en Asiel (thans: de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel) bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 4 april 2011, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdelingen hebben een verweerschrift ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. Onder de minister wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorgangers.

2.2. In de eerste grief klaagt de minister dat de rechtbank hem ten onrechte niet is gevolgd in zijn standpunt dat 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) niet van toepassing is op de vreemdelingen omdat hun de toegang is geweigerd.

2.2.1. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank tevens overwogen dat de minister wordt gevolgd in zijn standpunt dat de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is op de vreemdelingen omdat zij asiel hebben aangevraagd. Tegen dit oordeel richt het hoger beroep van de minister zich niet. Nu de grief hoe dan ook niet kan afdoen aan dit oordeel en de in de grief bestreden overwegingen niet bindend zijn in toekomstige geschillen, heeft de minister geen procesbelang bij beoordeling van de grief.

2.3. In de tweede grief – samengevat weergegeven – klaagt de minister dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsontnemende maatregel in het Aanmeldcentrum Schiphol (hierna: het AC Schiphol) in strijd is 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), omdat de plaats en de verblijfomstandigheden niet voldoen aan de eisen die aan een verblijf voor minderjarige vreemdelingen worden gesteld.

Hiertoe betoogt de minister dat de omstandigheden in het AC Schiphol geenszins als inadequaats voor het beoogde doel, te weten de beoordeling van het asielrelaas, kunnen worden gekarakteriseerd en dat, gelet op de maximale termijn die is gemoeid met de beoordeling van het

asielrelaas, te weten veertien dagen, niet kan worden gesteld dat de plaatsing aldaar zich niet zou verhouden met voormelde verdragsbepaling. In dit verband wijst de minister erop dat met het in paragraaf A6/2.7 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000) neergelegde beleid in voldoende mate met de belangen van minderjarigen rekening is gehouden. Voorts wijst de minister op de specifieke omstandigheden waaronder het verblijf van gezinnen met minderjarige kinderen in het AC Schiphol plaatsvindt.

2.3.1. Uit de onderscheiden op 7 januari 2011 op ambtsbelofte dan wel ambtseed opgemaakte processen-verbaal van bevindingen blijkt dat de vreemdelingen, nadat zij te kennen hadden gegeven een asielaanvraag in Nederland te willen indienen, op die dag zijn overgedragen aan de afdeling 'Claims Identificatie en Artikel 4' van de Brigade Vreemdelingenzaken van de Koninklijke Marechaussee, district Schiphol. Nadat de vreemdelingen op grond van artikel 3 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) de toegang was geweigerd, is hun op dezelfde dag, onder verwijzing naar de toegangsweigerings, op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 de verplichting opgelegd zich op te houden in het AC Schiphol. Op 10 januari 2011 hebben de vreemdelingen een aanvraag om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen ingediend. De vrijheidsontnemende maatregelen zijn op 13 januari 2011 opgeheven.

2.3.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 12 juli 2011 in zaak nr. 201104214/1/V3 (www.raadvanstate.nl) bestaat, anders dan bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen die niet kunnen terugvallen op de bescherming en zorg van een volwassen begeleider, geen grond voor het oordeel dat de omstandigheden in het AC Schiphol te kort schieten voor een toereikend te achten opvang van gezinnen met minderjarige kinderen gedurende de maximale periode van veertien dagen waarin asielzoekers een vrijheidsontnemende maatregel op die plaats kan worden opgelegd. Gelet op de kwetsbare positie van minderjarigen kan van de minister wel worden verlangd dat hij zoveel mogelijk voorrang geeft aan de behandeling van de asielaanvraag van een gezin met minderjarige kinderen, om het verblijf in een penitentiaire omgeving, met slechts geringe faciliteiten of activiteiten gericht op minderjarigen, zo kort mogelijk te houden.

2.3.3. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsontnemende maatregel jegens de vreemdelingen heeft van 7 januari tot 13 januari 2011, derhalve gedurende zes dagen, plaatsgevonden in het AC Schiphol. Voordat de minister heeft beslist op hun asielaanvraag, is deze maatregel opgeheven. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het verblijf van de minderjarige vreemdelingen met hun vader en moeder in het AC Schiphol voor de periode van zes dagen onaanvaardbaar is te achten.

2.4. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank ten onrechte de vrijheidsontnemende maatregel van aanvang af onrechtmatig geacht wegens strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM. De grief slaagt derhalve.

2.5. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van de vreemdelingen tegen de besluiten van 7 januari 2011 beoordelen in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden, voor zover die, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, nog bespreking behoeven.

2.6. De vreemdelingen betogen dat de minister, in strijd met artikel 3 en artikel 37, aanhef en onder b, van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: het IVRK), niet duidelijk heeft gemaakt bij het opleggen en voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel rekening te hebben gehouden met de belangen van de minderjarige vreemdelingen.

2.6.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het IVRK vormen bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging.

Ingevolge artikel 37, aanhef en onder b, waarborgen de Staten die partij zijn, dat geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn of haar vrijheid wordt beroofd. De aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur.

2.6.2. Volgens paragraaf A6/2.7 van de Vc 2000, voor zover thans van belang, geldt, indien een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw is opgelegd aan een gezin met minderjarige kinderen, een maximale duur van twee weken. Indien de vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw is opgelegd en een asielaanvraag is ingediend, terwijl deze aanvraag binnen de algemene asielprocedure wordt afgedaan zal de vrijheidsontnemende maatregel kunnen worden toegepast gedurende de asielprocedure. (...). De maatregel kan dan voortduren tot uiterlijk twee weken gerekend vanaf het moment dat het gezin verwijderbaar is geworden.

2.6.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 18 mei 2010 in zaak nr. 201003207/1/V3 (www.raadvanstate.nl) blijkt uit voormelde paragraaf van de Vc 2000 dat door het stellen van een maximum aan de duur van vrijheidsontneming van minderjarige kinderen het belang van deze kinderen is betrokken in het door de minister gevoerde beleid. De minister heeft aldus niet volstaan met een enkele verwijzing naar het grensbewakingsbelang. De vreemdelingen hebben niet gewezen op bijzondere omstandigheden die niet geacht kunnen worden reeds in het voormeld beleid te zijn betrokken. De beroepsgrond faalt derhalve.

2.7. De vreemdelingen stellen verder dat de minister, gelet op artikel 7, derde lid, van Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB 2003 L 31; hierna: de Opvangrichtlijn), had behoren te volstaan met het toepassen van een minder dwingende maatregel

dan vrijheidsontneming, nu zij een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel hebben ingediend en twee van hen minderjarig zijn.

2.7.1. In de uitspraak van 22 mei 2012 in zaak nr. 201106665/1/V4 (www.raadvanstate.nl) heeft de Afdeling overwogen dat het standpunt van de minister dat in gevallen als hier aan de orde het grensbewakingsbelang in beginsel steeds het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel vergt, niet onjuist is en dat gevallen waarin een asielzoeker de toegang is geweigerd daarom in beginsel kunnen worden aangemerkt als gevallen waarin het nodig blijkt om een asielzoeker op een bepaalde plaats vast te houden, als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Opvangrichtlijn.

Voorts heeft de Afdeling in voormelde uitspraak overwogen dat met artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 en het voor de toepassing daarvan in paragraaf C12/2.3 van de Vc 2000 opgenomen beleid, waarvan de in overweging 2.7.2 van die uitspraak weergegeven praktische invulling door de minister geacht moet worden deel uit te maken, voldoende is gewaarborgd dat geen vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd, dan wel een reeds opgelegde maatregel wordt opgeheven indien, in het licht van de bijzondere, individuele omstandigheden van een vreemdeling, het opleggen of het voortduren van een vrijheidsontnemende maatregel in redelijkheid niet of niet langer gerechtvaardigd is.

Aldus wordt, zoals de Afdeling heeft overwogen, voldaan aan de vereisten van artikel 7, derde lid, van de Opvangrichtlijn.

2.7.2. De minister heeft niet ten onrechte geen aanleiding gezien de vreemdelingen een minder dwingende maatregel dan vrijheidsontneming op te leggen.

2.7.3. Indien in gevallen als hier aan de orde een minder dwingende maatregel dan vrijheidsontneming wordt opgelegd, heeft dat tot gevolg dat feitelijk verdere toegang tot Nederland wordt verkregen. Zoals hiervoor onder 2.7.1 is overwogen, is het standpunt van de minister dat in beginsel steeds moet worden aangenomen dat het grensbewakingsbelang alleen kan worden veiliggesteld door het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel, dan ook niet onjuist.

2.7.4. Van bijzondere, individuele omstandigheden op grond waarvan de minister in het geval van de vreemdelingen niettemin van vrijheidsontneming had moeten afzien, is niet gebleken. Dat de vreemdelingen een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel hebben ingediend en dat twee van hen minderjarig zijn, is daartoe, naar volgt uit hetgeen de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 12 april 2012 in zaak nr. 201110351/1/V4 (www.raadvanstate.nl), onvoldoende. Deze omstandigheden bieden op zichzelf dan wel in onderlinge samenhang bezien onvoldoende grond om te oordelen dat de minister ten onrechte het grensbewakingsbelang heeft laten prevaleren boven het belang van de vreemdelingen bij de toepassing van een minder dwingende maatregel.

2.7.5. Gelet op het voorgaande heeft de minister met de enkele verwijzing naar het grensbewakingsbelang kunnen overgaan tot het opleggen van een maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000,

zonder eerst te hebben onderzocht of in het geval van de vreemdelingen met een minder dwingende maatregel kon worden volstaan. De beroepsgrond faalt derhalve.

2.8. De beroepen van de vreemdelingen zijn ongegrond. Er is geen grond voor schadevergoeding.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

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 Haarlem, van 28 maart 2011 in zaken nrs. 11/1231, 11/1233, 11/1269 en 11/1271;
- III. verklaart de door de vreemdelingen bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroepen ongegrond;
- IV. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.A. Snijders, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Spoel
voorzitter

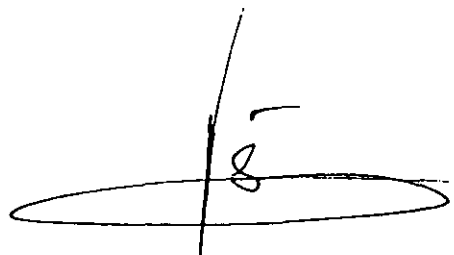
w.g. Snijders
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 augustus 2012

279

Verzonden: 9 augustus 2012

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

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line across the middle.

mr. H.H.C. Visser