

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, Integratie en Asiel,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats
Haarlem, en de voorzieningenrechter van die rechtbank en
nevenzittingsplaats, van 12 april 2012 in zaken nrs. 12/2482 en 12/2411 in
de gedingen tussen:

en

de minister.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 januari 2012 is aan de vreemdeling een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 12 april 2012, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 17 april 2012, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft bij brieven, bij de Raad van State binnengekomen op 25 april 2012 en 2 mei 2012, verweer gevoerd.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. Uit het op 20 januari 2012 op ambtseed opgemaakte proces-verbaal van bevindingen blijkt dat de vreemdeling, nadat hij te kennen had gegeven een asielaanvraag in Nederland te willen indienen, op deze dag is overgedragen aan de afdeling 'Claims Identificatie en Artikel 4' van de Brigade Vreemdelingenzaken van de Koninklijke Marechaussee, district Schiphol. Nadat de vreemdeling op grond van artikel 3 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) de toegang was geweigerd, is hem op 20 januari 2012, onder verwijzing naar de toegangswijziging, op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 de verplichting opgelegd zich op te houden in het Aanmeldcentrum Schiphol. Op 23 januari 2012 heeft de vreemdeling een aanvraag om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen ingediend.

2.2. De rechtbank heeft, samengevat weergegeven, overwogen dat de minister op grond van het bepaalde in 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) in elk afzonderlijk geval gehouden is te beoordelen of het nodig is om de vreemdeling op een bepaalde plaats vast te houden. Volgens de rechtbank beschikt de minister over verschillende mogelijkheden om ook zonder het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel het grensbewakingsbelang te dienen en heeft hij onvoldoende deugdelijk onderbouwd waarom in het geval van de vreemdeling het opleggen van een maatregel als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 noodzakelijk was. Gelet op het voorgaande is de vrijheidsontnemende maatregel van meet af aan onrechtmatig geweest, aldus de rechtbank.

2.3. De minister klaagt, de grieven in onderlinge samenhang gelezen en samengevat weergegeven, dat de rechtbank, door aldus te overwegen, niet heeft onderkend dat de Opvangrichtlijn niet van toepassing is op asielzoekers

aan wie de toegang tot het grondgebied van Nederland is geweigerd. Voor zover de Opvangrichtlijn wel van toepassing moet worden geacht, heeft de rechtbank volgens de minister niet onderkend dat het belang van de effectieve grensbewaking een zwaarwegend belang vormt en dat voor het veiligstellen hiervan het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel nodig is, als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Opvangrichtlijn. De vreemdeling heeft geen bijzondere, individuele omstandigheden aangevoerd op grond waarvan hij het grensbewakingsbelang in dit geval had moeten prijsgeven en had moeten afzien van vrijheidsontneming, aldus de minister.

2.4. Bij uitspraak van 22 mei 2012 in zaak nr. 201106665/1/V4 (www.raadvanstate.nl) heeft de Afdeling, samengevat weergegeven, overwogen dat een onderdaan van een derde land of een staatloze, vanaf het moment dat hij in persoon ten overstaan van de autoriteiten de wens kenbaar heeft gemaakt om hem internationale bescherming te verlenen, rechtmatig verblijf, als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000, heeft verkregen en op het grondgebied van Nederland mag verblijven, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Opvangrichtlijn. Dat aan deze vreemdeling op grond van artikel 3 van de Vw 2000 de toegang is geweigerd, maakt dit niet anders.

Uit het voorgaande volgt dat de Opvangrichtlijn vanaf het moment dat de vreemdeling op 20 januari 2012 in persoon ten overstaan van een ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee te kennen gaf asiel te willen vragen op hem van toepassing is geworden.

De in de grieven voorgedragen klacht dat de Opvangrichtlijn in dit geval niet van toepassing is, faalt derhalve.

2.5. Het voorgaande biedt op zichzelf echter geen grond voor het oordeel dat de minister aan de vreemdeling geen vrijheidsontnemende maatregel had mogen opleggen.

2.5.1. In voormelde uitspraak van 22 mei 2012 heeft de Afdeling eveneens 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 Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: 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.

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

2.6.1. 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 2.5.1. 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.

2.6.2. Voor zover de rechtbank heeft bedoeld te overwegen dat de minister de mogelijkheid heeft om in een geval als hier aan de orde aan een vreemdeling op grond van artikel 6, eerste lid, van de Vw 2000 de verplichting op te leggen zich op te houden in de lounge van de luchthaven Schiphol, zonder daarmee het grensbewakingsbelang te hoeven prijsgeven, heeft de Afdeling voorts in voormelde uitspraak van 22 mei 2012 overwogen dat deze maatregel niet in redelijkheid kan worden aangemerkt als meer passend dan de aan de vreemdeling opgelegde maatregel.

2.6.3. Van bijzondere, individuele omstandigheden op grond waarvan de minister in het geval van de vreemdeling niettemin van vrijheidsontneming had moeten afzien of de opgelegde maatregel had moeten opheffen, is niet gebleken. Dat de vreemdeling een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel heeft ingediend, is daartoe onvoldoende. Deze omstandigheid, die is verdisconteerd in het voormelde beleid, is op zichzelf onvoldoende om te oordelen dat de minister ten onrechte het grensbewakingsbelang heeft laten prevaleren boven het belang van de vreemdeling bij de toepassing van een minder dwingende maatregel.

2.7. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de minister niet in redelijkheid met de enkele verwijzing naar het grensbewakingsbelang kon 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 vreemdeling met een minder dwingende maatregel kon worden volstaan.

In zoverre slagen de grieven.

2.8. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 20 januari 2012 beoordelen in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden, voor zover die gelet op hetgeen hiervoor is overwogen nog bespreking behoeven.

2.9. De vreemdeling heeft betoogd dat de tenuitvoerlegging van de aan hem opgelegde vrijheidsontnemende maatregel willekeurig is in de zin van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna:

het EHRM) inzake 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), met name omdat onvoldoende voorzienbaar is hoe lang deze maatregel zal duren.

2.9.1. Ingevolge artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM heeft een ieder recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen, behalve 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.

2.9.2. Uit de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM valt niet af te leiden dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsontnemende maatregel als hier aan de orde in strijd is met die bepaling wegens willekeur reeds omdat niet voorzienbaar is hoe lang deze maatregel zal gaan duren. In dit verband is volgens het EHRM wel vereist dat een vrijheidsontnemende maatregel in een bepaald geval niet langer duurt dan in redelijkheid noodzakelijk is voor het ermee beoogde doel (zie onder meer punt 74 van het arrest van het EHRM van 29 januari 2008, Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 13229/03, JV 2008/104).

De aan de vreemdeling opgelegde maatregel heeft van 20 januari 2012 tot 27 januari 2012, dus zeven dagen, geduurd en is bij het besluit tot inwilliging van zijn asielaanvraag van 27 januari 2012 opgeheven. De vrijheidsontnemende maatregel heeft daarmee niet langer geduurd dan redelijkerwijs noodzakelijk was voor het ermee beoogde doel.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de aan de vreemdeling opgelegde vrijheidsontnemende maatregel in strijd is met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM. Het betoog faalt.

2.10. Het beroep van de vreemdeling tegen het besluit van 20 januari 2012 dient ongegrond te worden verklaard. Er is geen grond voor schadevergoeding.

2.11. 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 12 april 2012 in zaak nr. 12/2411;
- III. verklaart het door de vreemdeling bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond;
- IV. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Dijken, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink
voorzitter

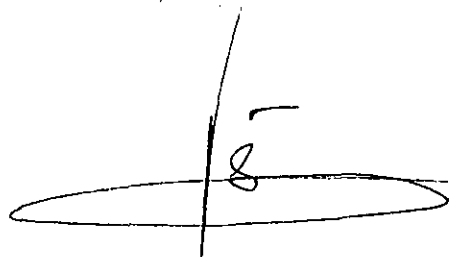
w.g. Van Dijken
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2012

595.

Verzonden: 27 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 crossing through them.

mr. H.H.C. Visser