

201206073/1/V3.

Datum uitspraak: 19 oktober 2012

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats  
Maastricht, van 13 juni 2012 in zaak nr. 12/17417 in het geding tussen:

en

de minister.

### Procesverloop

Bij besluit van 24 mei 2012 is de vreemdeling in vreemdelingenbewaring gesteld. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 13 juni 2012 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, de opheffing van de maatregel van bewaring met ingang van die dag bevolen en de vreemdeling schadevergoeding toegekend. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepschrift is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 september 2012, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. F.S. Schoot, werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de vreemdeling, bijgestaan door mr. P.H. Hillen, advocaat te Tilburg, zijn verschenen.

### Overwegingen

1. In de eerste grief klaagt de minister, voor zover thans van belang, dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 5.1b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) niet aan de bewaringsmaatregel ten grondslag kon worden gelegd. De minister voert hiertoe aan dat in artikel 4.21 van het Vb 2000 documenten zijn aangewezen waarover een vreemdeling dient te beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Nu niet in geschil is dat de vreemdeling niet beschikt over een dergelijk document, meent de minister dat terecht aan de maatregel ten grondslag is gelegd dat de vreemdeling zich niet heeft gehouden aan één of meerdere andere voor hem geldende verplichtingen als bedoeld in hoofdstuk 4 van het Vb 2000.

Voorts klaagt de minister dat de rechtbank, door te overwegen dat het ontbreken van identiteitsdocumenten – gelet op de feiten en omstandigheden benoemd in artikel 5.1b, eerste lid, aanhef en onder a en g, van het Vb 2000 – niet (ook) onder artikel 5.1b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vb 2000, kan worden tegengeworpen, blijkt geeft van een onjuiste interpretatie van artikel 5.1b van het Vb 2000. Immers, deze bepaling bevat geen elkaar wederzijds uitsluitende gronden, maar juist complementaire gronden waarbij enige ruimte is voor overlap. Derhalve kon het ontbreken van identiteitsdocumenten aan de vreemdeling worden tegengeworpen op de grondslag van artikel 5.1b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vb 2000, aldus de minister.

1.1. Ingevolge artikel 50, eerste lid, laatste volzin, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) worden bij algemene maatregel van bestuur de documenten aangewezen waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit

en verblijfsrechtelijke positie.

In artikel 4.21, eerste lid, van het Vb 2000 is voor de verschillende categorieën vreemdelingen aangegeven welke documenten als documenten in de zin van artikel 50, eerste lid, laatste volzin, van de Vw 2000 zijn aangewezen.

Ingevolge artikel 5.1a, eerste lid, kan de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, in bewaring worden gesteld op grond dat het belang van de openbare orde of nationale veiligheid zulks vordert, indien:

- a. een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken, of
- b. de vreemdeling de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert.

Ingevolge artikel 5.1b, eerste lid, wordt aan de voorwaarden voor inbewaringstelling, bedoeld in artikel 5.1a, eerste lid, voldaan indien de vreemdeling:

- a. Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen en zich in strijd met de vreemdelingenwetgeving gedurende enige tijd aan het toezicht op vreemdelingen heeft onttrokken;
- b. zich niet aan een of meer andere voor hem geldende verplichtingen van hoofdstuk 4 heeft gehouden;
- (...);
- g. zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten;
- (...).

1.2. Aan de maatregel van bewaring is ten grondslag gelegd dat de vreemdeling:

- zich niet aan één of meerdere voor hem geldende verplichtingen heeft gehouden als bedoeld in hoofdstuk 4 van het Vb 2000;
- eerder een visum, besluit, kennisgeving of aanzegging heeft ontvangen waaruit de plicht Nederland te verlaten blijkt en hij daaraan niet uit eigen beweging binnen de daarin besloten of gestelde termijn gevolg heeft gegeven;
- niet dan wel niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;
- geen vaste woon- of verblijfplaats heeft;
- niet beschikt over voldoende middelen van bestaan, en
- verdachte is van enig misdrijf dan wel daarvoor is veroordeeld.

In de toelichting op de gronden in de maatregel van bewaring is, voor zover thans van belang, opgenomen dat nu de vreemdeling niet beschikt over een document als bedoeld in artikel 4.21 van het Vb 2000, hij zijn vertrek en de mogelijkheid om zijn identiteit vast te stellen belemmert.

1.3. Hoewel vaststaat dat artikel 4.21 van het Vb 2000 op zichzelf niet als verplichting is geformuleerd, kan deze bepaling, gelet op de bewoordingen daarvan, niet los worden gezien van artikel 50 van de Vw 2000, waarin die verplichting wel als zodanig is neergelegd. Daartoe zij gewezen op het feit dat artikel 4.21 van het Vb 2000 ter nadere uitwerking

van artikel 50, eerste lid, is opgesteld en dat daarin ook een expliciete verwijzing naar laatstgenoemde bepaling is opgenomen. Ook volgt uit de nota van toelichting bij het besluit van 22 december 2011 houdende de wijziging van het Vb 2000 in verband met de implementatie 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 (Staatsblad 2011, 664, blz. 20 e.v.) dat de wetgever geen verandering heeft beoogd ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de implementatiewetgeving, waarin het ontbreken van documenten als bedoeld in artikel 4.21 van het Vb 2000 ook aan een bewaringsmaatregel ten grondslag kon worden gelegd.

Derhalve betoogt de minister terecht dat het ontbreken van documenten als bedoeld in artikel 4.21 van het Vb 2000 aldus kan worden begrepen onder het zich niet hebben gehouden aan één of meerdere voor hem geldende verplichtingen als bedoeld in hoofdstuk 4 van het Vb 2000, welke omstandigheid op grond van artikel 5.1b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vb 2000 aan een bewaringsmaatregel ten grondslag kan worden gelegd. Dat die omstandigheid in voorkomende gevallen (mede) onder artikel 5.1b, eerste lid, aanhef en onder a of g, van het Vb 2000 aan een bewaringsmaatregel ten grondslag kan worden gelegd, maakt dat niet anders, nu bedoelde gronden, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen elkaar wederzijds uitsluitende gronden betreffen.

Gelet op het voorgaande heeft de minister in dit geval artikel 5.1b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vb 2000 aan de maatregel ten grondslag kunnen leggen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

De grief slaagt.

2. In de tweede grief klaagt de minister dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de gronden onvoldoende zijn voor het oordeel dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken. Hiertoe voert hij aan dat de vreemdeling sinds 1993 onrechtmatig in Nederland verblijft en derhalve niet aan zijn vertrekplicht heeft voldaan. In het kader van de op hem rustende terugkeerverplichting heeft de vreemdeling in 2006 slechts eenmalig contact gezocht met de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: de IOM), hetgeen, met name gelet op de duur van zijn verblijf hier te lande, onvoldoende is. Voorts is de vreemdeling niet in de Gemeentelijke Basisadministratie ingeschreven, noch heeft hij anderszins aannemelijk gemaakt over een vaste woon- of verblijfplaats te beschikken. Ter zitting heeft de minister voorts toegelicht dat de vreemdeling wordt verdacht van het handelen in verdovende middelen, hetgeen volgens hem niet getuigt van het treffen van voorbereidingen in het kader van terugkeer. Gelet hierop, gezien in samenhang met de andere gronden van de maatregel, is voldoende gemotiveerd dat het vermoeden bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken, aldus de minister.

2.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bij uitspraak van 12 april 2012 in zaak nr. 201200612/1/V3, [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) is het buiten tot prejudiciële verwijzing nopende twijfel dat ook bij de in artikel 5.1a, eerste lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000 genoemde voorwaarde

voor inbewaringstelling is vereist dat nader wordt toegelicht waarom uit de gehanteerde bewaringsgronden kan worden afgeleid dat aannemelijk is dat het in die voorwaarde bedoelde risico zich voordoet en dat zodanige toelichting slechts achterwege kan blijven voor zover uit de aard van de desbetreffende bewaringsgrond reeds aanstonds van zodanig risico blijkt.

2.2. Uit de op de zaak betrekking hebbende stukken volgt dat de vreemdeling, een staatloze Palestijn, op 8-jarige leeftijd met zijn familie vanuit Libanon naar Nederland is gekomen en reeds achttien jaar hier te lande verblijft. De vreemdeling is op 23 mei 2006 ongewenst verklaard, hetgeen betekent dat hij in ieder geval sinds die datum onrechtmatig in Nederland verblijft en dat op hem de plicht rust Nederland te verlaten. Dat deze ongewenstverklaring bij besluit van 4 oktober 2010 is opgeheven maakt het voorgaande in zoverre niet anders nu met de enkele opheffing van de ongewenstverklaring geen rechtmatig verblijf is verkregen en op hem dus nog steeds een vertrekplicht rust. De vreemdeling heeft daarnaast verklaard afwisselend bij zijn moeder en vriendin te verblijven en van beide vrouwen financieel afhankelijk te zijn.

Voorts is gebleken dat de vreemdeling in 2006 de IOM heeft verzocht hem te ondersteunen bij terugkeer naar Libanon. De IOM kon aan dit verzoek niet voldoen omdat de vreemdeling niet beschikte over reisdocumenten en/of er geen vluchten mogelijk waren naar de aangegeven bestemming. In 2011 heeft de vreemdeling wederom contact gezocht met de IOM, maar dit heeft niet geleid tot een nieuwe aanvraag voor vrijwillige terugkeer. In 2010 heeft de vreemdeling de Immigratie- en Naturalisatiedienst per fax verzocht om voortzetting van zijn laissez passeraanvraag. Tevens heeft de vreemdeling verklaard terug te willen keren naar Libanon en heeft hij na de opheffing van een eerdere bewaring zelf contact opgenomen met de Vreemdelingenpolitie.

2.3. Voor zover de minister ter zitting heeft beoogd de grond dat de vreemdeling verdachte is van enig misdrijf dan wel daarvoor is veroordeeld toe te lichten, kan dit niet tot het ermee beoogde doel leiden reeds omdat het oordeel van de rechtbank dat aan deze grond bij de beoordeling of de bewaringsmaatregel terecht is opgelegd geen betekenis toekomt, in hoger beroep niet is bestreden.

Voorts is de grond dat de vreemdeling zich niet heeft gehouden aan een of meerdere voor hem geldende verplichtingen uit hoofdstuk 4 van het Vb 2000, gelet op hetgeen hiervoor onder 1.3. is overwogen, terecht aan de maatregel ten grondslag gelegd. Daarnaast heeft de vreemdeling niet aannemelijk gemaakt over een vaste woon- of verblijfplaats te beschikken. De enkele stelling dat hij afwisselend bij zijn moeder of vriendin verblijft is daartoe onvoldoende. Door voorts te stellen dat hij financieel afhankelijk is van zijn moeder en vriendin, heeft de vreemdeling evenmin aangetoond te beschikken over voldoende zelfstandige middelen van bestaan als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2006 in zaak nr. 200602001/1 (ter voorlichting van partijen aangehecht). Ook heeft de vreemdeling in ieder geval sinds 23 mei 2006 geen rechtmatig verblijf in Nederland, zodat de grond dat hij zich niet heeft gehouden aan de vertrektermijn eveneens terecht aan de maatregel ten grondslag is gelegd.

2.4. Gelet op het voorgaande volgt uit de aan de maatregel ten grondslag gelegde gronden en de door de minister gegeven toelichting daarop dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, ten tijde van het besluit tot opleggen van de maatregel voldoende grond bestond om aan te nemen dat er een risico bestond dat de vreemdeling zich aan het toezicht zou onttrekken.

De door de vreemdeling verrichte inspanningen ter bespoediging van zijn terugkeer geven geen aanleiding tot een ander oordeel. Uit hetgeen hiervoor onder 2.2. is overwogen, volgt dat de vreemdeling, anders dan in de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2012 in zaak nr. 201201981/1/V3 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) het geval was, slechts beperkt zelfstandig inspanningen heeft verricht ter verkrijging van documenten. Dit klemmt temeer nu de minister desgevraagd ter zitting heeft toegelicht dat de vreemdeling destijds niet ongedocumenteerd naar Nederland is gekomen, dat zijn familie documenten heeft achtergelaten in Libanon en dat er naaste familieleden in Libanon wonen die de vreemdeling zouden kunnen ondersteunen bij het verkrijgen van documenten. Niet is gebleken dat de vreemdeling enige inspanningen heeft verricht om deze documenten te verkrijgen, dan wel de in Libanon wonende familieleden te benaderen voor hulp bij het verkrijgen ervan.

Ook deze grief slaagt.

3. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 24 mei 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.

4. De vreemdeling heeft in beroep aangevoerd dat voor hem het zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn naar Libanon ontbreekt. Hiertoe voert hij aan dat de minister tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt omtrent het totale aantal afgegeven laissez passer door de Libanese autoriteiten. Dit is temeer van belang nu de toezeggingen die in 2006 en 2010 door de Libanese autoriteiten zijn gedaan, niet hebben geleid tot daadwerkelijk afgifte van laissez passer, aldus de vreemdeling.

4.1. Desgevraagd heeft de minister ter zitting toegelicht dat in 2010, 2011 en tot dusver in 2012 voor 25 (staatloze) Palestijnen een laissez passer bij de Libanese autoriteiten is aangevraagd. In vier gevallen zijn laissez passer toegezegd, waarbij het om zowel gedocumenteerde als ongedocumenteerde vreemdelingen ging. Dat die laissez passer niet daadwerkelijk zijn afgegeven is gelegen in de omstandigheid dat de betrokken vreemdelingen ten tijde van de toezegging niet meer in beeld waren bij de minister. Echter, de autoriteiten geven niettemin gevolg aan een door hen gedane toezegging als een vreemdeling op een later moment weer in beeld komt nu aan de IOM in 2012 alsnog een reeds in 2010 toegezegde laissez passer is afgegeven, aldus de minister. Voorts blijkt uit de door de minister verstrekte informatie dat in 2010, 2011 en 2012 op (hoog) ambtelijk niveau bezoeken zijn gebracht aan de Sûreté Général in Libanon. Deze bezoeken hebben tot directe contacten geleid tussen de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: de DT&V) en de Sûreté Général over

individuele dossiers. Daarnaast is een Memorandum of Understanding in concept voorgelegd aan de Libanese autoriteiten en bereidt de DT&V momenteel een ontmoeting met de ambassadeur van Libanon voor.

4.2. Uit de hiervoor weergegeven door de minister verstrekte informatie, waarvan de feitelijke juistheid door de vreemdeling niet onderbouwd is bestreden, volgt dat de Libanese autoriteiten bereid zijn aan zowel gedocumenteerde als ongedocumenteerde (staatloze) Palestijnen laissez passer af te geven. Voorts is de minister op zowel (hoog) ambtelijk als operationeel niveau regelmatig in gesprek met de Libanese autoriteiten, hetgeen de bereidheid van die autoriteiten tot medewerking aan het laissez passerproces onderstreept.

Bij deze stand van zaken bestaat geen grond voor het oordeel dat zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn naar Libanon voor de vreemdeling ontbreekt.

5. Het beroep van de vreemdeling dient alsnog ongegrond te worden verklaard. Er is geen grond voor schadevergoeding.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

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 Maastricht, van 13 juni 2012 in zaak nr. 12/17417;
- 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. Troostwijk, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. Wijker-Dekker, ambtenaar van staat.

w.g. Troostwijk  
voorzitter

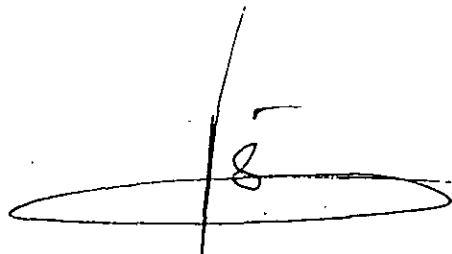
w.g. Wijker-Dekker  
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 oktober 2012

562-708.

Verzonden: 18 oktober 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