

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats  
Zwolle, van 5 september 2012 in zaak nr. 12/26130 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.

### Procesverloop

Bij besluit van 20 juli 2012 is de termijn van de aan de vreemdeling opgelegde bewaringsmaatregel verlengd met ten hoogste twaalf maanden (hierna: het verlengingsbesluit). Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 5 september 2012 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard en het verzoek om schadevergoeding afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling hoger beroep ingesteld. Tevens heeft hij daarbij de Afdeling verzocht hem schadevergoeding toe te kennen. Het hogerberoepsschrift is aangehecht.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 oktober 2012, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. N.C. Blomjous, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. R.R. de Groot, werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (thans en hierna: de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) zijn verschenen.

### Overwegingen

1. Onder de staatssecretaris wordt tevens verstaan diens rechtsvoorganger.

2. De vreemdeling klaagt dat de rechtbank de beroepsgrond dat hij met betrekking tot het verlengingsbesluit ten onrechte niet is gekend in het voornemen om dat besluit te nemen, ten onrechte slechts heeft beoordeeld in het licht van de artikelen 4:8 en 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Daartoe voert de vreemdeling aan dat de rechtbank, door aldus te overwegen, die beroepsgrond te beperkt heeft opgevat, aangezien ter onderbouwing daarvan primair is geweest op het Unierechtelijke verdedigingsbeginsel, zoals weergegeven in onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 18 december 2008 in zaak nr. C-349/07, Sopropé ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu); hierna: het arrest Sopropé). Uit dat arrest volgt dat dit beginsel steeds van toepassing is wanneer de administratie voornemens is een bezwarend besluit ten opzichte van een bepaalde persoon te nemen. Voordat een dergelijk besluit wordt genomen, moet degene die het betreft in de gelegenheid worden gesteld zijn opmerkingen kenbaar te maken, waarvoor hem een redelijke termijn moet worden geboden. Nu niet in geschil is dat het verlengingsbesluit een bezwarend besluit is als hiervoor bedoeld, dat zijn oorsprong vindt in het Unierecht, stelt de vreemdeling dat hij derhalve voorafgaand aan het nemen van dat besluit had moeten worden gehoord. De vertrekgesprekken die in de betreffende periode hebben plaatsgevonden volstaan daartoe niet, nu hij daarin niet is geïnformeerd over het op handen zijnde verlengingsbesluit en deze gesprekken niet tot doel hadden hem in staat te stellen naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken

over de elementen waarop de staatssecretaris dat besluit wilde baseren. Nu het de staatssecretaris bekend was dat de vreemdeling wordt bijgestaan door een gemachtigde, heeft daarnaast het verkeer omtrent het verlengingsbesluit ten onrechte niet via die gemachtigde plaatsgevonden. Tot slot betoogt de vreemdeling dat in dit geval ten onrechte en in strijd met artikel 15, zesde lid, 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) geen blijk is gegeven van enige terughoudendheid bij de verlenging van de bewaringstermijn. Ten onrechte en in strijd met vaste jurisprudentie heeft in dit kader ook geen verzwaarde belangenafweging plaatsgevonden, aldus de vreemdeling.

2.1. Allereerst betoogt de vreemdeling terecht dat het verlengingsbesluit moet worden aangemerkt als bezwarend besluit in vorenbedoelde zin. Voor zover de staatssecretaris ter zitting heeft betoogd dat dat niet het geval is, althans dat het verlengingsbesluit in ieder geval geen zelfstandig bezwarend besluit is omdat dat geen nieuwe rechtsgevolgen heeft maar daarmee veeleer een reeds bestaande situatie – te weten het verblijf in bewaring – in stand wordt gehouden, faalt dat betoog. Zoals ook volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2011 in zaak nr. 201100097/1/V3 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), is na het verstrijken van een bewaringsduur van zes maanden voortzetting van de bewaring slechts toegestaan na beoordeling of aan de daarvoor geldende voorwaarden is voldaan, zodat de schriftelijke beslissing van de staatssecretaris de duur van de bewaring te verlengen is gericht op rechtsgevolg en moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

Nu dit besluit is genomen krachtens artikel 59, zesde lid, van de Vw 2000, welke bepaling een omzetting vormt van artikel 15, vijfde en zesde lid, van de Terugkeerrichtlijn, betoogt de vreemdeling eveneens terecht dat bij de voorbereiding van dat besluit het Unierechtelijke verdedigingsbeginsel van toepassing is.

2.2. Uit het arrest Sopropé volgt dat een bestuursorgaan alvorens ten aanzien van een bepaalde persoon een bezwarend besluit te nemen, die persoon gelegenheid moet geven daarover opmerkingen kenbaar te maken. Dit is evenzeer voorgeschreven in artikel 4:8 van de Awb. In artikel 2:1 van die wet is voorts het recht neergelegd om zich in het verkeer met een bestuursorgaan te laten bijstaan door een gemachtigde. Anders dan de vreemdeling betoogt, verplicht het Unierechtelijke verdedigingsbeginsel de staatssecretaris in een geval als het onderhavige dan ook niet tot meer dan tot het bij de totstandkoming van het verlengingsbesluit in acht nemen van de artikelen 4:8 en 2:1 van de Awb, zodat de rechtbank in zoverre haar beoordeling tot die bepalingen heeft kunnen beperken.

2.3. In het vertrekgesprek dat op 19 juli 2012 heeft plaatsgevonden en waarbij het verlengingsbesluit aan de vreemdeling is uitgereikt, is niet uitdrukkelijk en ondubbelzinnig aan de vreemdeling toegelicht welke feiten en omstandigheden aan het verlengingsbesluit ten grondslag zijn gelegd alsmede wat de rechtsgevolgen van dat besluit zijn. Uit de op de zaak betrekking

hebbende stukken blijkt evenmin dat dit op enig ander moment is gebeurd. Gelet daarop klaagt de vreemdeling terecht dat hij, mede gelet op het gewicht van het verlengingsbesluit, onvoldoende in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze daaromtrent kenbaar te maken. Voorts is niet in geschil dat de vreemdeling wordt bijgestaan door een gemachtigde, die bij de staatssecretaris bekend is. Onder die omstandigheden had de staatssecretaris ook de gemachtigde in kennis moeten stellen van het voornemen jegens de vreemdeling een verlengingsbesluit te nemen, teneinde de gemachtigde in de gelegenheid te stellen de vreemdeling te kunnen bijstaan in zijn reactie op het verlengingsbesluit. Derhalve is in dit geval, vanwege het niet, dan wel op onjuiste wijze toepassen van de artikelen 4:8 en 2:1 van de Awb, het verdedigingsbeginsel geschonden.

In zoverre is de in de grief vervatte klacht derhalve terecht voorgedragen. Gelet op het navolgende kan dat echter niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden.

2.4. Zoals ook volgt uit het arrest Sopropé moet in het kader van het verdedigingsbeginsel eveneens in aanmerking worden genomen het voortraject dat heeft geleid tot het betreffende belastende besluit. Zoals het Hof van Justitie in die zaak heeft overwogen, is, wanneer een inspectieperiode verschillende maanden in beslag neemt, ter plaatse verificaties worden verricht, de betrokken onderneming wordt gehoord en haar verklaringen in het dossier worden opgenomen, het vermoeden gewettigd dat de onderneming de redenen kende waarom de inspectieprocedure was ingesteld, alsook de aard van de feiten die haar werden verweten. Ook bij het opleggen van het verlengingsbesluit is sprake van een langdurig voortraject, nu dat besluit wordt genomen op het moment dat de vreemdeling zes maanden in vreemdelingenbewaring heeft verbleven, in welke periode herhaaldelijk gesprekken met hem hebben plaatsgevonden. Derhalve kon de vreemdeling in ieder geval worden geacht bekend te zijn met de redenen van zijn verblijf in bewaring, alsmede met hetgeen van hem wordt verwacht teneinde de duur van de bewaring zo beperkt mogelijk te houden. Uit de gespreksverslagen van de verschillende met de vreemdeling gevoerde vertrekgesprekken blijkt bovendien dat hem kenbaar is gemaakt dat hij niet kan volstaan met zijn herhaalde mededelingen dat hij niet wil terugkeren, dat hij zal moeten terugkeren naar zijn land van herkomst, dat met het oog daarop reisdocumenten zijn aangevraagd bij de betreffende autoriteiten en dat daarnaast van hemzelf wordt verwacht dat hij inspanningen verricht om zijn terugkeer te bewerkstelligen. Voorts blijkt uit die gespreksverslagen dat voor de vreemdeling steeds voldoende gelegenheid heeft bestaan om desgewenst zelf contact op te nemen met zijn gemachtigde teneinde met hem eventuele ontwikkelingen in zijn situatie te bespreken.

Onder deze omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat de vreemdeling door hetesignaleerde gebrek in de besluitvorming zodanig is benadeeld, dat deze een vernietiging van het verlengingsbesluit zou rechtvaardigen.

3. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, zij het met verbetering van de gronden waarop deze berust.
4. Het verzoek om schadevergoeding dient reeds hierom te worden afgewezen.
5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, voorzitter, en  
mr. A.B.M. Hent en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid  
van mr. H. Vonk, ambtenaar van staat.

w.g. Parkins-de Vin  
voorzitter

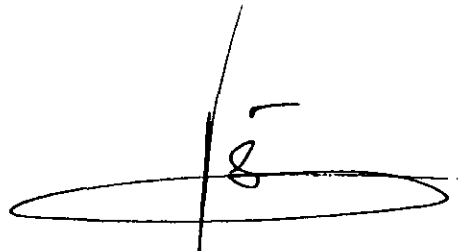
w.g. Vonk  
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 december 2012

562.

Verzonden: 14 december 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 underneath.

mr. H.H.C. Visser