

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:4075
Datum uitspraak	30 december 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 september 2015 is de vreemdeling in vreemdelingenbewaring gesteld. Dit besluit is aangehecht.

Volledige tekst

201507479/1/V3.

Datum uitspraak: 30 december 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 18 september 2015 in zaak nr. 15/16381 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 2 september 2015 is de vreemdeling in vreemdelingenbewaring gesteld. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 18 september 2015 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 staatssecretaris hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepschrift is aangehecht.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.B.J. Strooij, advocaat te Amsterdam, heeft een verweerschrift ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. De vreemdeling heeft op 3 augustus 2015 een aanvraag om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen ingediend. De vreemdeling is, voor zover thans van belang, krachtens artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) in bewaring gesteld, omdat hij een gevaar vormt voor de openbare orde als bedoeld in artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013 L 180; hierna: de Opvangrichtlijn). De vreemdeling is bij arrest van 15 februari 2015 van het gerechtshof Amsterdam veroordeeld tot 24 maanden gevangenisstraf.

2. De rechtbank heeft, kort samengevat, overwogen dat geen ruimte bestaat om het begrip 'openbare orde' in artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn anders uit te leggen dan het begrip 'gevaar voor de openbare orde' in artikel 7, vierde 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), zoals uitgelegd door het Hof van Justitie (hierna: het Hof) in het arrest van 11 juni 2015, C-554/13, Z. Zh. en I.O. (ECLI:EU:C:2015:377; hierna: het arrest van 11 juni 2015). Gelet op dit arrest kon de staatssecretaris in de maatregel van bewaring niet volstaan met louter een verwijzing naar de strafbare feiten waarvoor de vreemdeling is veroordeeld, maar had hij moeten motiveren dat en waarom de vreemdeling een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde vormt. De maatregel van bewaring is derhalve onvoldoende gemotiveerd en van meet af aan onrechtmatig, aldus de rechtbank.

3. In de enige grief klaagt de staatssecretaris primair dat de rechtbank heeft miskend dat voor de uitleg van het begrip 'openbare orde' in artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn niet noodzakelijkerwijs moet worden aangesloten bij de uitleg van het begrip 'gevaar voor de openbare orde' in artikel 7, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn in het arrest van 11 juni 2015. Het op de voet van artikel 7, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn onthouden van een vertrektermijn vormt immers volgens dat arrest een uitzondering op de hoofdregel in artikel 7, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn dat een vreemdeling een vertrektermijn van zeven tot dertig dagen wordt gegund. Artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn vormt geen uitzondering op een hoofdregel. Voorts is deze bepaling juist bedoeld voor een situatie als in deze zaak en dat vraagt om een andere beoordeling dan de situatie waarbij aan een vreemdeling een vertrektermijn wordt onthouden. Bij de uitleg van artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn is daarom, zoals ook volgt uit paragraaf A5/6.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000, de enkele verwijzing naar een veroordeling voldoende om het gevaar voor de openbare orde te motiveren.

3.1. Met artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 is artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn omgezet in nationaal recht (zie TK 2014-2015, 34 088, nr. 3, p. 33-35 en 49). Uit de, in onderlinge samenhang gelezen, onderdelen a. tot en met f. van artikel 8, derde lid, van de Opvangrichtlijn en gegeven de combinatie van 'openbare orde' en 'nationale veiligheid' in onderdeel e, kan worden afgeleid dat dit onderdeel betrekking heeft op het plegen van naar nationaal recht als misdrijven strafbaar gestelde feiten.

3.2. Voor zover de staatssecretaris betoogt dat het arrest van 11 juni 2015 niet van toepassing is omdat het betrekking heeft op een terugkeerbesluit, kan dat betoog niet worden gevolgd.

In punt 42 van het arrest van 11 juni 2015 herinnert het Hof immers aan zijn vaste rechtspraak dat de betekenis en de draagwijdte van normen waarvoor het Unierecht geen definitie geeft, zoals in dit geval het begrip 'openbare orde', worden bepaald in overeenstemming met hun in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken. Komen deze normen voor in een bepaling die een afwijking vormt van een beginsel, dan moeten zij aldus worden geïnterpreteerd dat deze bepaling strikt kan worden uitgelegd. Bovendien kan de considerans van een Uniehandeling de inhoud ervan preciseren.

3.3. Hoofdstuk II van de Opvangrichtlijn bevat algemene bepalingen betreffende de opvangvoorzieningen. De bepalingen over bewaring, artikel 8 tot en met artikel 11, volgen onmiddellijk op de bepaling over verblijf en bewegingsvrijheid, artikel 7.

Volgens artikel 1 heeft de Opvangrichtlijn tot doel normen vast te stellen voor verzoekers, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b, van deze richtlijn. Deze normen moeten volgens overweging 11, voor zover thans van belang, voldoende zijn om een menswaardige levensstandaard te waarborgen.

Volgens overweging 15, voor zover thans van belang, mag bewaring van een verzoeker alleen onder in de Opvangrichtlijn zeer duidelijk omschreven uitzonderlijke voorwaarden, moet aan de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid worden voldaan en moet volgens overweging 20, voor zover thans van belang, teneinde de fysieke en psychische integriteit van een verzoeker beter te waarborgen, zijn bewaring een maatregel zijn die pas in laatste instantie wordt genomen.

Voorts eerbiedigt de Opvangrichtlijn volgens overweging 35, voor zover thans van belang, de grondrechten en beoogt deze meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1 en 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) worden toegepast.

3.4. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat een bewaring, als bedoeld in artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn niet alleen een uitzondering vormt op de in artikel 7 van deze richtlijn gestelde vrijheid van beweging, maar ook een beperking op de in artikel 1 en 6 van het Handvest erkende rechten. Deze uitzondering dient derhalve restrictief te worden opgevat.

Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt ook dat de Opvangrichtlijn andere doelen nastreeft dan de Terugkeerrichtlijn, zoals uiteengezet in het arrest van 11 juni 2015, en de lidstaten vrij blijven om de eisen van openbare orde af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen. Dit neemt niet weg dat de omvang van de bescherming die een samenleving aan haar fundamentele belangen wenst te bieden, niet mag verschillen naargelang van de juridische status van de persoon die deze belangen schaadt (zie punt 77 van het arrest van het Hof van 24 juni 2015, C-373/13, H.T.; ECLI:EU:C:2015:413).

Voorts volgt uit artikel 8, tweede lid, van de Opvangrichtlijn dat voor een bewaring van een asielzoeker een individuele beoordeling is vereist en moet deze bewaring volgens overweging 15 ook voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.

3.5. Dat een asielzoeker in bewaring mag worden gesteld wanneer de bescherming van de openbare orde dat vereist veronderstelt dat deze asielzoeker een gevaar voor de openbare orde vormt.

Gelet op hetgeen hiervoor onder 3.3. en 3.4. is overwogen moet 'openbare orde' in artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn aldus worden uitgelegd dat de persoonlijke gedragingen van een asielzoeker een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde moeten vormen. Daarbij kan, volgens punt 50 van het arrest van 11 juni 2015, niet worden volstaan met het steunen op een algemene praktijk om vast te stellen dat sprake is van een gevaar voor de openbare orde. Artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn kan daarom niet aldus worden uitgelegd dat mag worden volstaan met een enkele verwijzing naar een veroordeling om het gevaar voor de openbare orde te motiveren.

3.6. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat geen ruimte bestaat om het begrip 'openbare orde' in artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn anders uit te leggen dan het begrip 'gevaar voor de openbare orde' in artikel 7, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn.

De primaire klacht faalt.

3.7. De staatssecretaris klaagt subsidiair dat de rechtbank ten onrechte de opsomming in de maatregel van bewaring van de door de vreemdeling gepleegde strafbare feiten heeft opgevat als een loutere verwijzing naar deze feiten, omdat uit deze opsomming volgt dat de vreemdeling ernstige geweldsdelicten, opiumdelicten en delicten, als omschreven in de Wet wapens en munitie, heeft gepleegd, waarvoor hij zeer recentelijk is veroordeeld.

3.7.1. De Afdeling heeft in overweging 7. van de uitspraak van 20 november 2015 in zaak nr. 201407197/1/V3 uit het arrest van 11 juni 2015 afgeleid dat, voor zover thans van belang, de staatssecretaris vóór het nemen van een terugkeerbesluit moet onderzoeken of de persoonlijke gedragingen van de desbetreffende vreemdeling een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde vormen en dat het resultaat van dat onderzoek moet blijken uit de motivering van dat terugkeerbesluit: de staatssecretaris moet motiveren dat en waarom de desbetreffende vreemdeling een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde vormt.

Gelet op hetgeen hiervoor in 3.5. is overwogen, is het vorenstaande ook van toepassing op een besluit waarbij een asielzoeker krachtens artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 in bewaring is gesteld.

In het besluit van 2 september 2015 heeft de staatssecretaris louter vermeld voor welke strafbare feiten de vreemdeling is veroordeeld. Daarmee heeft de staatssecretaris niet kenbaar gemotiveerd dat en waarom deze persoonlijke gedragingen van de vreemdeling een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde vormen.

De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat het besluit van 2 september 2015 onvoldoende is gemotiveerd.

De subsidiaire klacht faalt.

4. De grief faalt. Het hoger beroep is kennelijk ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. De staatssecretaris dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 490,00 (zegge: vierhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. R. van der Spoel en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Van de Kolk
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 december 2015

347.