

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2016:959                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Datum uitspraak  | 8 april 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Inhoudsindicatie | Bij verwijzingsuitspraak van 17 november 2015 in zaak nr. 201507608/1/V3 heeft de Afdeling het Hof van Justitie (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze uitspraak gestelde vraag. De Afdeling heeft bij deze uitspraak de behandeling van het hoger beroep geschorst tot het Hof uitspraak zal hebben gedaan en elke verdere behandeling aangehouden. |

## Volledige tekst

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

## AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[de vreemdeling],  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 28 september 2015 in zaak nr. 15/16854 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

## Procesverloop

Bij verwijzingsuitspraak van 17 november 2015 in zaak nr. [201507608/1/V3](#) heeft de Afdeling het Hof van Justitie (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze uitspraak gestelde vraag. De Afdeling heeft bij deze uitspraak de behandeling van het hoger beroep geschorst tot het Hof uitspraak zal hebben gedaan en elke verdere behandeling aangehouden.

Voor het eerdere procesverloop wordt naar de verwijzingsuitspraak verwezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij arrest van 15 februari 2016, C-601/15 PPU (ECLI:EU:C:2016:84; hierna: het arrest van 15 februari 2016) heeft het Hof de gestelde vraag beantwoord. Dit arrest is aangehecht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 maart 2016, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. S. Thelosen, advocaat te Amsterdam, en mr. D. Kuiper, werkzaam bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. 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) is omgezet in artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000; zie Tweede Kamerstukken, 2014-2015, 34 088, nr. 3, pagina 33-35 en 49).

2. Bij de verwijzingsuitspraak van 17 november 2015 heeft de Afdeling aan het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

"Is 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) geldig in het licht van artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2007, C 303/01):

(1) in de situatie dat een onderdaan van een derde land krachtens artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van deze richtlijn in bewaring is gesteld en krachtens artikel 9 van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013 L 180) het recht heeft om een in een lidstaat te mogen blijven totdat in eerste aanleg een beslissing op zijn asielverzoek is genomen, en

(2) gelet op de Toelichting (PB 2007 C 303/02) dat de beperkingen die rechtmatig aan de rechten van artikel 6 kunnen worden gesteld, niet verder mogen strekken dan die welke door het EVRM in de tekst zelf van artikel 5, aanhef en onder f, zijn toegestaan en de uitleg van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van deze laatste bepaling in onder meer het arrest van 22 september 2015, Nabil e.a. tegen Hongarije, 62116/12, dat een bewaring van een asielzoeker in strijd is met voormeld artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, indien deze bewaring niet is opgelegd met het oog op verwijdering?"

2.1. Het Hof heeft in het arrest voor recht verklaard dat bij het onderzoek van artikel 8, derde lid, aanhef en onder e, van de Opvangrichtlijn niet is gebleken van feiten en omstandigheden die de geldigheid van deze bepaling in het licht van de artikelen 6 en 52, eerste en derde lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kunnen aantasten.

3. De vreemdeling heeft in grief 2 onder meer betoogd dat de aan hem bij besluit van 14 september 2015 krachtens artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 opgelegde bewaring 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) en aldus geen wettelijke grondslag heeft.

3.1. In het arrest van 15 februari 2016 heeft het Hof, voor zover thans van belang, als volgt overwogen:

75 Ten aanzien van de aanwijzing van de verwijzende rechter dat de indiening van een asielverzoek door een persoon die voorwerp van een terugkeerprocedure is, volgens zijn eigen rechtspraak tot gevolg heeft dat enig terugkeerbesluit dat in het kader van die procedure is vastgesteld van rechtswege verval, moet worden benadrukt dat het nuttig effect van richtlijn 2008/115 hoe dan ook vereist dat een krachtens deze richtlijn ingeleide

procedure, in het kader waarvan een terugkeerbesluit, in voorkomend geval gepaard gaand met een inreisverbod, is vastgesteld, kan worden hervat in het stadium waarin zij is onderbroken als gevolg van de indiening van een verzoek om internationale bescherming, zodra dat verzoek in eerste aanleg is afgewezen. De lidstaten mogen immers niet de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling, te weten de invoering van een doeltreffend beleid van verwijdering en terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, in gevaar brengen (zie in die zin arrest El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 59).

76 Zowel uit de loyaliteitsverplichting van de lidstaten die uit artikel 4, lid 3, VEU voortvloeit en die in punt 56 van het arrest El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) in herinnering is gebracht, als uit de vereisten van doeltreffendheid die met name in overweging 4 van richtlijn 2008/115 zijn vermeld, volgt immers dat aan de bij artikel 8 van die richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichting om in de in lid 1 van dat artikel genoemde gevallen tot verwijdering over te gaan, zo spoedig mogelijk moet worden voldaan (zie in die zin arrest Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punten 43 en 45). Aan die verplichting zou niet zijn voldaan indien de verwijdering vertraging zou oplopen als gevolg van het feit dat een procedure als in het vorige punt omschreven niet in het stadium waarin zij is onderbroken moet worden hervat, maar van het begin af aan zou moeten worden gevoerd na de afwijzing van het verzoek om internationale bescherming in eerste aanleg.

[...]

80 Zoals reeds is vastgesteld in de punten 75 en 76 van het onderhavige arrest, moet een procedure die krachtens richtlijn 2008/115 is ingeleid, in het kader waarvan een terugkeerbesluit, in voorkomend geval gepaard gaand met een inreisverbod, is vastgesteld, worden hervat in het stadium waarin zij is onderbroken als gevolg van de indiening van een verzoek om internationale bescherming zodra dit verzoek in eerste aanleg is afgewezen, zodat een dergelijke procedure nog steeds „hangende” is in de zin van artikel 5, lid 1, onder f, tweede zinsdeel, van het EVRM.

3.2. Uit hetgeen in deze punten is overwogen volgt dat het door de vreemdeling op 27 februari 2015 ingediende asielverzoek de feitelijke tenuitvoerlegging van het eerder - op 8 januari 2014 - uitgevaardigd terugkeerbesluit schorst en dat aldus is voldaan aan het in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, tweede zinsdeel, van het EVRM gestelde vereiste dat een uitwijzingsprocedure hangende is.

Gelet hierop komt de Afdeling terug van haar rechtspraak dat een eerder uitgevaardigd terugkeerbesluit op het moment van het indienen van een asielverzoek van rechtswege is vervallen (zie onder meer de uitspraak van 12 april 2012 in zaak nr. [201102602/1/V2](#)).

Voorts volgt uit hetgeen het Hof voor recht heeft verklaard dat artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 niet onverbindend is.

Grief 2 faalt in zoverre.

4. In grief 1 klaagt de vreemdeling dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de staatssecretaris, door te verwijzen naar zijn criminele antecedenten en zijn meest recente veroordeling, zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde als bedoeld in artikel 8, derde lid, onderdeel e, van de Opvangrichtlijn.

Daartoe voert de vreemdeling aan de rechtbank het begrip 'openbare orde' had moet uitleggen, zoals uitgelegd door 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 niet volstaan met een verwijzing naar de strafbare feiten waarvoor de vreemdeling is veroordeeld, maar had hij moeten motiveren dat en waarom het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een daadwerkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de openbare orde vormt. De rechtbank heeft daarom miskend dat de maatregel van bewaring onvoldoende is gemotiveerd, aldus de vreemdeling.

4.1. In het arrest van 15 februari 2016 heeft het Hof, voor zover thans van belang, als volgt overwogen:

64 Daaraan moet worden toegevoegd dat het strikte kader voor de aan de bevoegde nationale instanties toegekende bevoegdheid om een verzoeker op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in bewaring te stellen, mede wordt gevormd door de door het Hof in de rechtspraak gegeven uitlegging aan de begrippen „nationale veiligheid” en „openbare orde” in andere richtlijnen, welke uitlegging ook geldt voor richtlijn 2013/33.

65 Zo heeft het Hof geoordeeld dat het begrip „openbare orde”, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, in elk geval veronderstelt dat sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast [arresten Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak, wat betreft artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115, en T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak, wat betreft de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificatie in PB L 229, blz. 35)].

66 Ten aanzien van het begrip „nationale veiligheid” blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat dit zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en dat bijgevolg de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, alsook het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, evenals de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen (zie in die zin arrest Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punten 43 en 44).

67 Een aantasting van de nationale veiligheid of de openbare orde kan dus naar de maatstaven van het noodzakelijkheidsvereiste alleen een rechtvaardiging vormen voor een besluit om een verzoeker op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in bewaring te stellen of te houden, wanneer zijn persoonlijke gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving of de interne of externe veiligheid van de betrokken lidstaat aantast (zie in die zin arrest T., C-373/13, EU:C:2015:413, punten 78 en 79).

4.2. Uit deze overwegingen volgt dat artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 aldus moet worden uitgelegd dat de desbetreffende vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt wanneer zijn persoonlijke gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

Uit hetgeen in punt 50 van het arrest van 11 juni 2015 is overwogen volgt dat daarbij niet mag worden volstaan met het steunen op een algemene praktijk om vast stellen dat de

desbetreffende vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt. Artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 kan daarom niet zo worden uitgelegd dat mag worden volstaan met een enkele verwijzing naar een veroordeling om het gevaar voor de openbare orde te motiveren.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, moet de staatssecretaris in het besluit waarbij de desbetreffende vreemdeling in bewaring is gesteld motiveren dat en waarom diens persoonlijke gedrag een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de openbare orde vormt (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 30 december 2015 in zaak nr. 201507479/1/V3).

4.3. In het besluit van 14 september 2015 heeft de staatssecretaris het gevaar voor de openbare orde gemotiveerd door te verwijzen naar het tegen de vreemdeling bij besluit van 8 januari 2014 uitgevaardigde - en het sedert 4 april 2014 in rechte vaststaand - inreisverbod voor de duur van tien jaar en zijn vele antecedenten, waaronder 21 vermogensdelicten, waarvan het laatste in juni 2015 is gepleegd.

Uit hetgeen in punt 73 van het arrest van 15 februari 2016 is overwogen volgt dat het louter verwijzen naar het tegen de vreemdeling uitgevaardigde - en in rechte vaststaand - inreisverbod niet volstaat. De staatssecretaris moet motiveren dat en waarom de redenen die hebben geleid tot het tegen de vreemdeling uitgevaardigde inreisverbod ook een bewaring krachtens 59b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 rechtvaardigen. Voor zover de staatssecretaris daartoe heeft verwezen naar de vele antecedenten van de vreemdeling, heeft hij daarmee onvoldoende kenbaar gemotiveerd waarom deze persoonlijke gedragingen van de vreemdeling een actueel en voldoende ernstig gevaar voor de openbare orde vormen.

De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat het besluit van 14 september 2015 voldoende is gemotiveerd.

De grief slaagt.

5. Het hoger beroep is reeds hierom gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Hetgeen de vreemdeling overigens heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking meer. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van de vreemdeling tegen het besluit van 14 september 2015 gegrond verklaren. Nu de vrijheidsontnemende maatregel is opgeheven, kan een daartoe strekkend bevel achterwege blijven. Aan de vreemdeling wordt met toepassing van artikel 106, eerste lid, van de Vw 2000 na te melden schadevergoeding toegekend over de periode van 14 september 2015 tot 23 oktober 2015, de dag waarop de vrijheidsontnemende maatregel is opgeheven.

6. 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. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 28 september 2015 in zaak nr. 15/16854;

III. verklaart het door de vreemdeling bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep gegrond;

IV. kent aan de vreemdeling een vergoeding toe van € 3.120,00 (zegge: drieduizend

honderdtwintig euro), ten laste van de Staat der Nederlanden, te betalen door de griffier van de Raad van State;

V. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 4.216,00 (zegge: vierduizend tweehonderdzestien euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. C.M. Wissels, 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 8 april 2016

347.