

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:1378
Datum uitspraak	12 mei 2016
Inhoudsindicatie	Bij onderscheiden besluiten van 29 maart 2016 zijn de vreemdeling en haar minderjarige kinderen in vreemdelingenbewaring gesteld. Deze besluiten zijn aangehecht.

Volledige tekst

201602475/1/V3.

Datum uitspraak: 12 mei 2016

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 Zwolle, van 7 april 2016 in zaken nrs. 16/6140, 16/6142 en 16/6145 in de gedingen tussen:

[de vreemdeling] en haar minderjarige kinderen

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 29 maart 2016 zijn de vreemdeling en haar minderjarige kinderen in vreemdelingenbewaring gesteld. Deze besluiten zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 7 april 2016 heeft de rechtbank de daartegen door de vreemdeling en haar minderjarige kinderen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de opheffing van de maatregel van bewaring met ingang van die dag bevolen en de vreemdeling en haar minderjarige kinderen schadevergoeding toegekend. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepschrift en de aanvulling daarop zijn aangehecht.

De vreemdeling en haar minderjarige kinderen, vertegenwoordigd door mr. M.P.J.W.M. Govers, advocaat te Tilburg, hebben een verweerschrift ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. De vreemdeling en haar twee kinderen, geboren in 2010 en 2011, hebben de Burundese nationaliteit. Op 25 augustus 2015 is hun een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd krachtens artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), die ten uitvoer werd gelegd op de gezinslocatie te Burgum. Bij besluiten van 22 maart 2016 zijn zij voor de derde keer in vreemdelingenbewaring gesteld krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000. Bij uitspraak van 6 april 2016 in zaak nr. 16/5633 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling, mede voor haar kinderen, ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is bij uitspraak van heden met toepassing van artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000 door de Afdeling bevestigd.

Op 30 maart 2016 zouden de vreemdeling en haar kinderen met behulp van een zogenoemde EU-staat worden uitgezet naar Burundi. Op 29 maart 2016 heeft de vreemdeling voor haar kinderen opnieuw een eerste asielaanvraag ingediend en voor zichzelf een hernieuwde asielaanvraag. Daarop heeft de staatssecretaris de vlucht geannuleerd en de maatregel van bewaring opgeheven. Vervolgens heeft hij de vreemdeling en haar kinderen in bewaring gesteld krachtens artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder b en c, van de Vw 2000. Het thans voorliggende hoger beroep heeft louter betrekking op de besluiten van 29 maart 2016.

2. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat een wezenlijk andere situatie is ontstaan dan de situatie die is beoordeeld in de uitspraak van 6 april 2016 en dat de staatssecretaris ten onrechte niet kenbaar bij zijn belangenafweging heeft betrokken dat onduidelijk is wanneer op de asielaanvragen wordt beslist en een nieuwe vlucht kan plaatsvinden. Door te overwegen dat de situatie van de kinderen onlosmakelijk is verbonden met die van hun moeder en dat het in hun belang is om bij hun moeder te blijven en samen met haar naar Burundi te vertrekken, heeft de staatssecretaris - mede in het licht van paragraaf A5/2.4 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000) - niet zonder meer kunnen vaststellen dat de bewaring noodzakelijk is. Voorts heeft hij onvoldoende gemotiveerd waarom hij niet kan volstaan met toepassing van een lichter middel, aangezien de vreemdeling en haar kinderen zich tijdens hun verblijf op de gezinslocatie altijd hebben gehouden aan hun meldplicht, aldus de rechtbank.

3. In de enige grief klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank, door aldus te oordelen, niet heeft onderkend dat hij de vreemdeling alle gelegenheid heeft geboden om Nederland zelfstandig te verlaten, maar dat zij hiervan geen gebruik heeft gemaakt en asielprocedures voert om de uitzetting te frustreren. Dat bij de behandeling van het beroep onbekend was wanneer de asielprocedure zou worden afgerond en een nieuwe vlucht zou plaatsvinden, betekent niet dat de maatregelen in redelijkheid niet mochten worden opgelegd. De staatssecretaris wijst erop dat de afronding van de asielprocedure afhankelijk is van de datum waarop de vreemdeling een zienswijze over het voornemen van 2 april 2016 indient. Hoewel de staatssecretaris de wettelijke termijn van twee weken daarvoor niet kan verkorten, ligt het wel in de macht van de vreemdeling om de asielprocedure door een spoedige indiening van een zienswijze te verkorten. Dit geldt te meer nu zij heeft geweigerd de asielaanvragen toe te lichten. Binnen een of twee dagen na ontvangst van de zienswijze zal een besluit op de asielaanvragen worden genomen. De duur van de bewaring is dan ook niet onzeker of onbepaald. Een nieuwe vlucht kan worden geboekt als bekend is wanneer de asielprocedure is afgerond. De staatssecretaris zegt toe dat dat zo snel mogelijk zal gebeuren.

Volgens de staatssecretaris heeft de rechtbank evenmin onderkend dat zij bij uitspraak van 6

april 2016 reeds heeft geoordeeld dat het risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken. De weigering van de vreemdeling om mee te werken aan vertrek weegt zwaarder dan het feit dat zij zich op de gezinslocatie aan haar vertrekplicht (lees: meldplicht) heeft gehouden. Onder verwijzing naar artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000 en paragraaf A5/6.3 van de Vc 2000, betoogt de staatssecretaris dat de vreemdeling louter asielaanvragen heeft ingediend om de uitzetting te frustreren. Hij wijst erop dat zij tijdens de vorige bewaring in januari 2015 eveneens een eerste asielaanvraag voor haar kinderen heeft ingediend en die, nadat de bewaring was opgeheven, heeft ingetrokken.

Ten slotte stelt de staatssecretaris dat de Gesloten Gezinsvoorziening (hierna: de GGV) te Zeist waar de vreemdelingen verblijven, in dit soort gevallen een aanvaardbare locatie voor de tenuitvoerlegging van de maatregel is, omdat deze juist met het oog op de belangen van kinderen is ingericht.

3.1. Ingevolge artikel 59b, eerste lid, van de Vw 2000 kan de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder f, g of h, voor zover dit betrekking heeft op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28, in bewaring worden gesteld, indien: (...)

b. bewaring noodzakelijk is met het oog op het verkrijgen van gegevens die noodzakelijk zijn voor beoordeling van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, met name indien er sprake is van een risico op onttrekking;

c. de vreemdeling:

1°. in bewaring werd gehouden in het kader van een

terugkeerprocedure uit hoofde van de Terugkeerrichtlijn;

2°. reeds de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad; en

3°. op redelijke gronden aangenomen kan worden dat hij de

aanvraag louter heeft ingediend om de uitvoering van het

terugkeerbesluit uit te stellen of te vrijdelen; (...).

3.2. In paragraaf A5/2.4 van de Vc 2000 is, voor zover thans van belang, het volgende vermeld. Vrijheidsontneming op grond van artikel 59b van de Vw 2000 is een ingrijpende maatregel. De toepassing daarvan moet daarom tot het strikt noodzakelijke beperkt blijven. Een versterkte mate van terughoudendheid dient te worden betracht bij vrijheidsontneming van gezinnen met minderjarigen. Ten aanzien van gezinnen met minderjarigen wordt zoveel mogelijk volstaan met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in plaats van een vrijheidsontnemende maatregel om het vertrek voor te bereiden.

Desalniettemin kan kort voor de gedwongen terugkeer het belang van de uitzetting maken dat het gezin met minderjarigen voor een zo kort mogelijke periode in bewaring wordt genomen teneinde de uitzetting zeker te stellen. Dat de in bewaring stellende instantie zich rekenschap heeft gegeven van de individuele omstandigheden van het geval zal door middel van een gedegen motivering eerst en vooral uit het dossier moeten blijken. Hierbij wordt in ieder geval, naast de voorwaarden van artikel 5.1a, 5.1b en 5.1c van het Vreemdelingenbesluit 2000, de medische achtergrond, de leeftijd van de kinderen en de samenstelling (volledigheid) van het gezin meegewogen.

Bewaring op grond van artikel 59 van de Vw 2000 kan bij gezinnen met minderjarige kinderen uitsluitend langer duren dan twee weken als de uitzetting niet kan plaatsvinden door tenminste een van de volgende omstandigheden:

- fysiek verzet van (een van) de gezinsleden;
- het feit dat (een van) de gezinsleden na de bewaring een of meer procedures is gaan voeren terwijl er geen gegronde reden was om die procedures niet reeds in een eerder stadium te starten.

Indien sprake is van een gestarte procedure in de hierboven bedoelde zin, kan de maatregel voortduren tot maximaal twee weken, na het moment dat het gezin verwijderbaar is geworden. Indien sprake is van een (gestarte) procedure naar aanleiding van een door de vreemdeling ingediende aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, moet een maatregel als bedoeld in artikel 59b van de Vw 2000 worden opgelegd.

3.3. De vreemdeling en haar kinderen zijn in bewaring gesteld krachtens artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder b en c, van de Vw 2000. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank, in navolging van haar uitspraak van 6 april 2016, overwogen dat de aan de maatregel ten grondslag gelegde gronden deze daadwerkelijk kunnen dragen. Daartoe heeft zij van belang geacht dat de vreemdeling gedurende het verblijf op de gezinslocatie geen gebruik heeft gemaakt van de geboden gelegenheid en mogelijkheden Nederland op vrijwillige basis te verlaten en de toepassing van deze minder verstrekkende maatregel niet heeft geleid tot het daadwerkelijke vertrek van haar en haar kinderen. Ook heeft zij daarbij betrokken dat uit de verschillende verslagen van vertrekgesprekken blijkt dat de vreemdeling niet van plan is vrijwillig te vertrekken en daartoe geen actie heeft ondernomen. Hiertegen zijn in hoger beroep geen grieven gericht, zodat niet langer in geschil is dat het risico op onttrekking als bedoeld in artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 in het geval van de vreemdeling aanwezig is.

In beroep heeft de vreemdeling niet geklaagd dat de staatssecretaris artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000 niet aan de maatregelen van bewaring ten grondslag heeft mogen leggen. Reeds daarom staat in dit hoger beroep vast dat op redelijke gronden kan worden aangenomen dat zij de asielaanvragen van 29 maart 2016 louter heeft ingediend om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen. Voor zover zij in haar verweerschrift in hoger beroep alsnog heeft betoogd dat dit niet het geval is, kan dat betoog derhalve niet tot een ander oordeel leiden.

3.4. In de maatregelen van bewaring, die blijkens de motivering daarvan in onderlinge samenhang moeten worden gelezen, heeft de staatssecretaris vermeld dat hij ten aanzien van de inbewaringstelling van de kinderen een verzwaarde belangenafweging heeft gemaakt. Daarbij heeft hij, in overeenstemming met paragraaf A5/2.4 van de Vc 2000, de leeftijd van de kinderen en de samenstelling van het gezin meegewogen. De medische achtergrond van de kinderen heeft hij onder het kopje "Geen lichter middel" bij zijn beoordeling betrokken. De staatssecretaris heeft onder meer van belang geacht dat de kinderen niet voor zichzelf kunnen zorgen en afhankelijk zijn van hun moeder. Het is in het belang van de minderjarige kinderen om bij hun moeder te blijven en samen met haar naar Burundi terug te keren en het is niet wenselijk om de kinderen van hun moeder te scheiden, aldus de staatssecretaris. Aan het slot van de maatregel heeft de staatssecretaris opgemerkt dat het verblijf op de GGV te Zeist in het belang van de minderjarige kinderen van een zo kort mogelijke duur zal zijn.

3.5. Door te overwegen dat de staatssecretaris hiermee, mede in het licht van zijn eigen

beleid, onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de inbewaringstelling noodzakelijk is voor een zo kort mogelijke periode teneinde de uitzetting zeker te stellen, heeft de rechtbank niet onderkend dat de staatssecretaris, gelet op overweging 3.3., artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder b en c, van de Vw 2000 aan de bewaring ten grondslag heeft mogen leggen en dat hij, overeenkomstig paragraaf A5/2.4 van de Vc 2000, van 25 augustus 2015 tot 22 maart 2016 een minder dwingende maatregel dan inbewaringstelling heeft toegepast, zonder dat deze doeltreffend is gebleken.

Dat de vreemdeling destijds wilde wachten op de beslissingen op haar beroep tegen de afwijzing van haar aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in het kader van de Regeling langdurig verblijvende kinderen en een daaraan gekoppeld verzoek om een voorlopige voorziening, zoals zij in beroep heeft betoogd, laat onverlet dat zij deze procedures niet in Nederland mocht afwachten en dat op haar een vertrekplicht rustte. De vreemdeling heeft echter zelfs geen begin gemaakt met de voorbereiding van haar vertrek.

Nu op redelijke gronden kan worden aangenomen dat de vreemdeling de asielaanvragen van 29 maart 2016 heeft ingediend om haar uitzetting te frustreren, hoefde de staatssecretaris niet van inbewaringstelling af te zien omdat nog onbekend was wanneer hij een besluit op deze aanvragen kon nemen en een nieuwe vlucht kon plannen. In dit verband is voldoende dat hij zich er rekenschap van heeft gegeven dat de bewaring in het belang van de kinderen van een zo kort mogelijke duur moet zijn, dat hij zich inspant om de asielprocedure zo spoedig mogelijk af te wikkelen en dat het gezin verblijft op een locatie die met het oog op de belangen van kinderen is ingericht, hetgeen door de vreemdeling niet is betwist. De staatssecretaris heeft terecht bij zijn belangenafweging betrokken dat het niet wenselijk is om de kinderen van hun moeder te scheiden. Uit de punten 11 en 12 van de door de vreemdeling ingediende gronden van beroep van 4 april 2016 kan worden afgeleid dat de vreemdeling dat zelf ook niet zou willen.

Dat de bewaring door de asielprocedure langer duurt dan twee weken, zoals de vreemdeling in haar verweerschrift heeft aangevoerd, komt onder de gegeven omstandigheden voor haar eigen rekening en risico. Dit geldt te meer nu zij tijdens de vorige bewaring van 8 tot 14 januari 2015 ook een eerste asielaanvraag voor haar kinderen heeft ingediend en die, nadat de bewaring was opgeheven, heeft ingetrokken. De staatssecretaris heeft niet het risico hoeven nemen dat de vreemdeling dat opnieuw zou doen. Dat dit risico bestaat, wordt bevestigd door de weigering van de vreemdeling om de asielaanvragen toe te lichten zolang zij in bewaring verblijft. Voor zover zij heeft betoogd daartoe niet in staat te zijn, heeft zij dat niet door middel van medische documenten aangetoond.

In het licht van de verklaringen en het gedrag van de vreemdeling, komt geen doorslaggevend gewicht toe aan het feit dat zij zich gedurende haar verblijf op de gezinslocatie aan haar meldplicht heeft gehouden. De staatssecretaris heeft niet het risico hoeven nemen dat zij dat niet meer zou doen zodra hij de asielaanvragen, in overeenstemming met het op 2 april 2016 uitgebrachte voornemen, zou afwijzen en een gedwongen vertrek in zicht zou komen.

Onder deze omstandigheden heeft de staatssecretaris in de maatregelen van bewaring van 29 maart 2016 voldoende gemotiveerd dat een inbewaringstelling van de vreemdeling en haar kinderen, ondanks de zwaarwegende belangen van de kinderen, de enige mogelijkheid is om hun vertrek naar Burundi te bewerkstelligen, indien hun asielaanvragen niet worden ingewilligd. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat de staatssecretaris de door hem gemaakte belangenafweging onvoldoende deugdelijk heeft gemotiveerd.

De grief slaagt.

4. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van de vreemdeling en haar minderjarige kinderen tegen de besluiten van de staatssecretaris van 29 maart 2016 alsnog ongegrond verklaren. Er is geen grond voor schadevergoeding.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, van 7 april 2016 in zaken nrs. 16/6140, 16/6142 en 16/6145;

III. verklaart de door de vreemdeling en haar minderjarige kinderen bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroepen ongegrond;

IV. wijst de verzoeken om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van M.E. van Laar LLM, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Van Laar
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 mei 2016

551.