

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1667
Datum uitspraak	13 juni 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 september 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de vreemdeling in bewaring gesteld.

Volledige tekst

202106346/1/V3.

Datum uitspraak: 13 juni 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 29 september 2021 in zaak nr. NL21.14751 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 13 september 2021 heeft de staatssecretaris de vreemdeling in bewaring gesteld.

Bij uitspraak van 29 september 2021 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 schadevergoeding toegekend.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. H. van Asperen, advocaat te Rotterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 april 2022, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door R.C.C. Honing, is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De vreemdeling is van Senegalese afkomst en is krachtens artikel 59a van de Vw 2000 in bewaring gesteld, omdat hij op grond van de Dublinverordening naar Italië moet worden overgedragen.

2. Van de gronden die de staatssecretaris als bedoeld in artikel 5.1b, derde en vierde lid, van het Vb 2000 aan de maatregel ten grondslag heeft gelegd, namelijk 3a, 3k, 4a, 4c en 4d, heeft hij grond 3k ter zitting bij de rechtbank laten vallen en waren volgens de rechtbank van de resterende gronden slechts 3a en 4a terecht tegengeworpen. De rechtbank heeft daarover onbestreden overwogen dat deze gronden voldoende zijn om de maatregel in beginsel te dragen. In hoger beroep staat ter discussie of de staatssecretaris zijn beslissing om niet met een minder dwingende maatregel dan bewaring te volstaan deugdelijk heeft gemotiveerd.

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Het oordeel van de rechtbank

4. De rechtbank heeft allereerst overwogen dat gelet op de twee resterende gronden 3a en 4a, de staatssecretaris genoegzaam moet motiveren waarom niet kan worden volstaan met de oplegging van een lichter middel. De twee gronden die resteren zien namelijk op iedere Dublinclaimant, terwijl de oplegging en motivering van een maatregel van bewaring een individuele en op de persoon van de vreemdeling en diens specifieke situatie toegespitste beoordeling en dus maatwerk vereist. De rechtbank heeft daarbij betrokken dat het haar voorkomt dat Dublinclaimanten nagenoeg standaardmatig in bewaring worden gesteld indien zij, nadat een overdrachtsbesluit in rechte komt vast te staan, niet zelf initiatief nemen om de overdracht te realiseren en in het bewaringsgehoor verklaren dat zij dat niet hebben gedaan omdat zij eigenlijk niet willen vertrekken naar de verantwoordelijke lidstaat. Deze omstandigheden brengen volgens de rechtbank op zichzelf niet zonder meer mee dat de vreemdeling zich ook daadwerkelijk aan de feitelijke overdracht zal onttrekken. Dit geldt volgens de rechtbank temeer wanneer de vreemdeling zich aan zijn meldplicht heeft gehouden en is komen opdagen voor de vertrekgesprekken.

4.1. Volgens de rechtbank heeft de staatssecretaris onvoldoende deugdelijk gemotiveerd waarom in dit geval niet met een lichter middel kon worden volstaan tot aan het moment van de feitelijke overdracht. Zij heeft daartoe overwogen dat omdat de staatssecretaris de zorg dient te dragen voor de feitelijke overdracht, de vreemdeling niet gehouden is zich op eigen gelegenheid naar die lidstaat te begeven. Dat hij geen initiatief heeft getoond om naar Italië terug te keren, betekent dus niet dat hij "zich aan het overdrachtsbesluit heeft onttrokken" of zich "weigerachtig opstelt". Ook hoeft hij niet aannemelijk te maken dat er belemmeringen voor de overdracht zijn. Wel is de vreemdeling gehouden medewerking aan de feitelijke overdracht te verlenen en deze niet te frustreren. De rechtbank heeft overwogen dat uit het dossier niet volgt dat er indicaties bestonden dat de vreemdeling de feitelijke overdracht daadwerkelijk zou frustreren. Uit het feit dat de vreemdeling meerdere keren heeft verklaard niet terug te willen keren naar Italië, blijkt niet zonder meer dat als de feitelijke overdracht wordt aangekondigd hij zich hieraan ook zal onttrekken. Niet willen worden overgedragen is immers inherent aan de Dublinprocedure. De rechtbank heeft verder overwogen dat het feit dat de vreemdeling, terwijl hem een meldplicht was opgelegd en hij aan de vertrekgesprekken heeft deelgenomen, niet heeft aangegeven uit eigen beweging terug te zullen keren naar Italië, daarom niet kan dienen als motivering van het afzien van het lichter middel. Evenmin kan uit de verklaringen dat hij niet wil terugkeren worden afgeleid dat hij zich aan de feitelijke overdracht zal onttrekken, dan wel dat hij de overdracht zal frustreren.

Bovendien heeft de staatssecretaris niet kenbaar en in het voordeel van de vreemdeling betrokken dat hij steeds is verschenen op vertrekgesprekken en zich steeds heeft gehouden aan de opgelegde meldplicht.

De grief

5. De staatssecretaris klaagt dat de rechtbank een onjuist toetsingskader heeft gehanteerd door te overwegen dat hij met één zware en één lichte grond genoegzaam moet motiveren waarom niet met een lichter middel kan worden volstaan. Hij betoogt dat de rechtbank daarmee heeft miskend dat uit het feit dat de vreemdeling niet wil terugkeren naar Italië gecombineerd met de zware en lichte grond, afdoende blijkt dat er een significant risico op het onttrekken aan het toezicht bestaat. Ook betoogt hij dat de rechtbank daarmee heeft miskend dat de hoeveelheid gronden die van toepassing zijn niet redengevend is bij de beoordeling of met een lichter middel moet worden volstaan en dat van standaardmatig in bewaring stellen van Dublinclaimanten geen sprake is, omdat de staatssecretaris ingevolge artikel 59c, eerste lid, van de Vw 2000 slechts tot bewaring overgaat voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.

5.1. Daarnaast betoogt de staatssecretaris dat de rechtbank heeft miskend dat in deze zaak voldoende is gemotiveerd waarom geen lichter middel is toegepast. Hij voert daartoe aan dat de rechtbank heeft miskend dat hij vanwege de weigerachtige houding van de vreemdeling niet het risico heeft hoeven aanvaarden dat de vreemdeling zich niet meer zou melden, zodra zijn uitzetting daadwerkelijk in zicht zou komen. Hij wijst erop dat gelet op de verklaringen van de vreemdeling tijdens het aanmeldgehoor en in de vertrekgesprekken, dat hij niet wil terugkeren naar Italië, in combinatie met de zware en lichte grond, afdoende blijkt dat er een significant risico op het onttrekken aan het toezicht bestaat. Dat de vreemdeling zich tot aan de oplegging van de maatregel niet aan de wekelijkse meldplicht had onttrokken, nam dit onttrekkingsrisico niet weg. Dat het inherent zou zijn aan de Dublinprocedure dat de vreemdeling niet wil worden overgedragen, doet daar volgens de staatssecretaris niet aan af. Het oordeel van de rechtbank impliceert tot slot ten onrechte dat hij pas tot bewaring van Dublinclaimanten over kan gaan als er indicaties zijn dat de feitelijke overdracht daadwerkelijk gefrustreerd zal worden, aldus de staatssecretaris.

Beoordeling van het door de rechtbank gehanteerde toetsingskader

6. De staatssecretaris is krachtens artikel 59a van de Vw 2000 bevoegd een Dublinclaimant in bewaring te stellen om de overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat veilig te stellen. Dit kan alleen als er een significant risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht onttrekt (artikel 28, tweede lid, van de Dublinverordening). Dit is het geval als minimaal twee gronden, waarvan één zware, op de vreemdeling van toepassing zijn (artikel 5.1b, tweede, derde en vierde lid, van het Vb 2000). Zoals volgt uit overweging 2, staat in dit geval met grond 3a en 4a vast dat dit significante risico bestaat.

6.1. Artikel 28, tweede lid, van de Dublinverordening en artikel 59c, eerste lid, van de Vw 2000 bepalen echter dat de staatssecretaris van zijn bevoegdheid alleen gebruik mag maken als dat ook evenredig is. Dat wil zeggen dat de staatssecretaris moet beoordelen of er ook minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast en of zich bijzondere omstandigheden voordoen die maken dat de inbewaringstelling onevenredig bezwarend is. Bij die beoordeling mag de staatssecretaris belang toekennen aan de gronden die aan de bewaring ten grondslag zijn gelegd. Naarmate aan die gronden meer gewicht kan worden toegekend, zal het belang van de staatssecretaris om een vreemdeling in bewaring te stellen zwaarder wegen. Bij die beoordeling moet de staatssecretaris alle belangen van de

vreemdeling betrekken.

6.2. De staatssecretaris klaagt gelet op het voorgaande terecht dat de rechtbank een onjuist toetsingskader heeft gehanteerd. De rechtbank heeft namelijk ten onrechte overwogen dat wanneer de gronden die aan de maatregel ten grondslag zijn gelegd op iedere Dublinclaimant van toepassing zijn, de staatssecretaris bij de beslissing om af te zien van het opleggen van een lichter middel een verdergaande motiveringsplicht heeft, omdat hij Dublinclaimanten anders standaardmatig in bewaring zou stellen. Ook als de gronden op iedere Dublinclaimant van toepassing zijn, heeft de staatssecretaris geen verdergaande motiveringsplicht (vergelijk onder 20 in de uitspraak de Afdeling van 25 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:829](#)). Wel zal de staatssecretaris, zoals hiervoor onder 6.1. is overwogen, bij de beoordeling of hij een minder dwingende maatregel doeltreffend kan toepassen alle omstandigheden van het individuele geval moeten betrekken. Ter zitting van de Afdeling heeft de staatssecretaris overigens desgevraagd verklaard dat hij in 2021 ongeveer een derde van de Dublinclaimanten voorafgaand aan hun overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat niet in bewaring heeft gesteld. Hieruit blijkt naar het oordeel van de Afdeling niet dat de staatssecretaris iedere Dublinclaimant standaardmatig in bewaring stelt.

6.3. In zoverre heeft de staatssecretaris zijn klacht dus terecht voorgedragen. Deze grief kan echter, gelet op het volgende, niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank leiden.

De beoordeling van de motivering van de maatregel

7. De staatssecretaris heeft er ter zitting van de Afdeling terecht op gewezen dat in het dossier, anders dan de rechtbank heeft overwogen, wel indicaties te vinden zijn om aan te nemen dat er een risico bestaat dat de vreemdeling niet aan de overdracht zal meewerken of deze zal frustreren. Hij heeft er in dat verband onder meer op gewezen dat de vreemdeling in de vertrekgesprekken van 22 juli 2021 en 4 augustus 2021 heeft verklaard niet naar Italië terug te willen keren omdat hij daar geen goede medische behandeling heeft gehad en hij daarom geen toestemmingsverklaring ten behoeve van een medische overdracht zal ondertekenen en dat de vreemdeling heeft verklaard dat hij niet mee zal werken aan een coronasneltest. Dit heeft de staatssecretaris alleen, zoals hij ter zitting van de Afdeling ook heeft erkend, niet aan de maatregel van bewaring ten grondslag gelegd. Zoals volgt uit onder meer de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1593](#), mag de staatssecretaris de voor inbewaringstelling van een vreemdeling vereiste motivering niet pas na de oplegging van de maatregel van bewaring kenbaar maken.

7.1. Aan het besluit tot inbewaringstelling heeft de staatssecretaris onder het kopje "geen lichter middel" ter motivering van zijn standpunt in de eerste plaats ten grondslag gelegd dat de vreemdeling zich tot op dat moment niet heeft onttrokken aan de wekelijkse meldplicht maar dat dit niet heeft geleid tot zelfstandige medewerking aan zijn overdracht aan Italië.

7.2. In haar uitspraak van 30 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2537](#), heeft de Afdeling overwogen dat op Dublinclaimanten geen zelfstandige vertrekverplichting rust. Dat betekent dat de vreemdeling niet gehouden is initiatief te nemen om te vertrekken naar de verantwoordelijke lidstaat, maar het betekent wel, zoals de rechtbank ook heeft overwogen, dat de vreemdeling moet meewerken aan zijn overdracht. De omstandigheid dat de vreemdeling verklaart niet terug te willen keren naar de verantwoordelijke lidstaat weegt mee in deze beoordeling en kan, afhankelijk van de gedragingen van de vreemdeling, leiden tot de conclusie dat het risico bestaat dat de vreemdeling niet aan de overdracht zal meewerken.

7.3. Aan het besluit heeft de staatssecretaris verder aanvullend ten grondslag gelegd dat de vreemdeling te kennen heeft gegeven dat hij niet wil worden overgedragen aan Italië, dat aan

de vreemdeling een overdrachtsbesluit is opgelegd waaraan hij zich tot op dat moment heeft onttrokken en dat de vreemdeling zich weigerachtig opstelt.

7.4. In het besluit heeft de staatssecretaris niet nader toegelicht waaruit blijkt dat de vreemdeling zich heeft onttrokken aan het overdrachtsbesluit en evenmin is in het besluit nader toegelicht waaruit blijkt dat de vreemdeling zich weigerachtig opstelt. Verder heeft de vreemdeling weliswaar meermaals te kennen gegeven dat hij niet wil worden overgedragen aan Italië, maar daar staat tegenover dat hij zich steeds aan de meldplicht heeft gehouden en op de vertrekgesprekken is verschenen. Omdat aan de gronden die de staatssecretaris aan de maatregel ten grondslag heeft gelegd ook niet een zodanig zwaar gewicht toekomt dat alleen al daaruit voortvloeit dat hij niet met een minder dwingende maatregel kan volstaan, is de rechtbank terecht, zij het op andere gronden, tot het oordeel gekomen dat de staatssecretaris ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom hij een minder dwingende maatregel niet meer doeltreffend kon toepassen.

7.5. De grief faalt.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 759,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. H. Vonk, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Vonk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 juni 2022

345-967

BIJLAGE 1 - Wettelijk kader

Dublinverordening (PB 2013 L 604)

Artikel 28

[...]

2. Wanneer er een significant risico op onderduiken van een persoon bestaat, mogen de lidstaten de betrokken persoon in bewaring houden om overdrachtsprocedures overeenkomstig deze verordening veilig te stellen, op basis van een individuele beoordeling en, enkel voor zover bewaring evenredig is, en wanneer andere, minder dwingende

alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

[...].

Vw 2000

Artikel 59a

1. Onze Minister kan vreemdelingen op wie de Dublinverordening van toepassing is, met het oog op de overdracht aan een verantwoordelijke lidstaat in bewaring stellen met inachtneming van artikel 28 van de Dublinverordening.

[...].

Artikel 59c

1. Onze Minister stelt een vreemdeling slechts in bewaring op grond van artikel 59, 59a of 59b, voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.

[...].

Vb 2000

Artikel 5.1a

[...].

5. Met het oog op de overdracht aan een verantwoordelijke lidstaat met inachtneming van artikel 28 van de Dublinverordening, kan een vreemdeling een vrijheidsontnemende maatregel worden opgelegd of kan hij in bewaring worden gesteld, indien:

a. een concreet aanknopingspunt bestaat voor een overdracht als bedoeld in de Dublinverordening; en

b. een significant risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken.

Artikel 5.1b

[...].

2. Aan de voorwaarden voor inbewaringstelling of voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in artikel 5.1a, vijfde lid, wordt slechts voldaan indien ten minste twee van de gronden, bedoeld in het derde en vierde lid zich voordoen, waarvan ten minste één van de gronden, bedoeld in het derde lid.

3. Er is sprake van een zware grond voor inbewaringstelling of voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel indien de vreemdelina. Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen, dan wel een poging daartoe heeft gedaan;

b. zich in strijd met de Vreemdelingenwetgeving gedurende enige tijd aan het toezicht op vreemdelingen heeft onttrokken;

c. 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;

d. niet dan wel niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;

- e. in verband met zijn aanvraag om toelating onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt met betrekking tot zijn identiteit, nationaliteit of de reis naar Nederland of een andere lidstaat;
 - f. zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten;
 - g. in het Nederlandse rechtsverkeer gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten;
 - h. tot ongewenst vreemdeling is verklaard als bedoeld in artikel 67 van de Wet of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Wet;
 - i. heeft te kennen gegeven dat hij geen gevolg zal geven aan zijn verplichting tot terugkeer;
 - j. aan de grens te kennen heeft gegeven een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te willen indienen, en zijn aanvraag met toepassing van de grensprocedure niet in behandeling is genomen, niet-ontvankelijk is verklaard of is afgewezen als kennelijk ongegrond;
 - k. een overdrachtsbesluit heeft ontvangen en geen medewerking verleent aan de overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek;
 - l. een overdrachtsbesluit heeft ontvangen, hem op zijn initiatief een termijn is gesteld om uit eigen beweging te vertrekken naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek, en hij niet uit eigen beweging binnen deze termijn is vertrokken, dan wel
 - m. een overdrachtsbesluit heeft ontvangen en onmiddellijke overdracht of overdracht op zeer korte termijn noodzakelijk is ten behoeve van het realiseren van de overdracht binnen zes maanden na het akkoord van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek.
4. Er is sprake van een lichte grond voor inbewaringstelling of voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel indien de vreemdeling:
- a. zich niet aan een of meer andere voor hem geldende verplichtingen van hoofdstuk 4 heeft gehouden;
 - b. meerdere aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning heeft ingediend die niet tot verlening van een verblijfsvergunning hebben geleid;
 - c. geen vaste woon- of verblijfplaats heeft;
 - d. niet beschikt over voldoende middelen van bestaan;
 - e. verdachte is van enig misdrijf dan wel daarvoor is veroordeeld; of
 - f. arbeid heeft verricht in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen.