

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:1857
Datum uitspraak	24 april 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 november 2024 heeft de minister van Asiel en Migratie betrokkene een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd.

Volledige tekst

202500165/1/V3.

Datum uitspraak: 24 april 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

de minister van Asiel en Migratie,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 7 januari 2025 in zaak nr. NL24.51685 in het geding tussen:

[betrokkene]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 24 november 2024 heeft de minister betrokkene een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd.

Bij uitspraak van 7 januari 2025 heeft de rechtbank het tegen het voortduren van de maatregel door betrokkene ingestelde beroep, voor zover gericht tegen de tenuitvoerlegging van de maatregel, gegrond verklaard en voor het overige ongegrond en de minister opgedragen de vreemdeling schadeloos te stellen.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

Betrokkene, vertegenwoordigd door mr. S. Jankie, advocaat in Hoofddorp, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister heeft een nader stuk ingediend.

Overwegingen

Inleiding

1. Betrokkene heeft de Keniaanse nationaliteit. Hij is op 22 november 2024 vanuit Casablanca op Schiphol aangekomen. Hij heeft daar op 24 november 2024 asiel aangevraagd. De minister heeft hem vervolgens in grensdetentie geplaatst op grond van artikel 6, derde lid, van de Vw 2000. De minister legt deze grensdetentie ten uitvoer in het Justitieel Complex Schiphol (hierna: het JCS).

Bij uitspraak van 17 december 2024 heeft de rechtbank het eerste daartegen door betrokkene ingestelde beroep, voor zover gericht tegen de wijze van tenuitvoerlegging van de maatregel, gegrond verklaard en voor het overige ongegrond en de minister opgedragen de vreemdeling schadeloos te stellen. De minister heeft tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld en de voorzieningenrechter van de Afdeling verzocht de voorlopige voorziening te treffen dat zij de uitspraak van de rechtbank niet hoeft uit te voeren totdat de Afdeling op haar hoger beroep heeft beslist. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft dit verzoek bij uitspraak van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5308, toegewezen. De Afdeling heeft het hoger beroep van de minister bij uitspraak van 21 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1199, gegrond verklaard, het door betrokkene ingestelde incidenteel hoger beroep niet-ontvankelijk verklaard, de uitspraak van 17 december 2024 vernietigd, het beroep ongegrond verklaard en het verzoek om schadevergoeding afgewezen.

1.1. Betrokkene heeft op 24 december 2024 voor de tweede keer beroep ingesteld tegen de vrijheidsontnemende maatregel. De rechtbank heeft daarover op 7 januari 2025 uitspraak gedaan.

Deze uitspraak gaat over de vraag of de Afdeling bevoegd is om van het hoger beroep tegen die uitspraak kennis te nemen, gelet op de door de rechtbank gekozen grondslag van artikel 96 van de Vw 2000 voor haar uitspraak. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Is de Afdeling bevoegd om kennis te nemen van het hoger beroep?

2. Gelet op de door de rechtbank gekozen grondslag voor haar uitspraak (artikel 96 van de Vw 2000) kan hiertegen geen hoger beroep worden ingesteld (artikel 84, aanhef en onder a, van de Vw 2000).

3. De minister betoogt dat de Afdeling niettemin bevoegd is om kennis te nemen van het hoger beroep. Daarbij stelt zij voorop dat de door de voorzieningenrechter van de Afdeling bij uitspraak van 18 december 2024 getroffen voorlopige voorziening tot gevolg heeft dat er nog geen definitieve uitspraak op het beroep in de zin van artikel 94 van de Vw 2000 is. De minister betoogt verder dat de uitspraak van de rechtbank op het vervolgheroep ertoe leidt dat het opleggen en voortduren van de grensdetentie aan een beoordeling door de Afdeling wordt onttrokken. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2005 in zaak nr. 200409209/1, AB 2005, 192, betoogt de minister dat dit reden is om het appelverbod te doorbreken. De minister stelt dat de rechtbank het vervolgheroep niet-ontvankelijk had moeten verklaren of had moeten aanhouden. Zij wijst daarbij ter vergelijking op de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 31 december 2024 in zaak nr. NL24.50952 (niet gepubliceerd).

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1905, onder 3, is de vraag of de Afdeling bevoegd is om van een hoger beroep kennis te nemen een vraag van openbare orde waarover ambtshalve moet worden geoordeeld. Voor het oordeel over deze vraag is niet de door de rechtbank gekozen grondslag

voor haar uitspraak beslissend, maar welke grondslag zij voor haar uitspraak had behoren te kiezen. Daarover overweegt de Afdeling als volgt.

3.2. Een vreemdeling kan op grond van artikel 94, eerste lid, van de Vw 2000 beroep instellen tegen het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel. Deze bepaling vormt onder meer een omzetting van artikel 9, derde lid, van de Opvangrichtlijn (Kamerstukken II, 2014/2015, 34 088, nr. 3, pagina 36 en pagina 49). Uit artikel 9, derde lid, van de Opvangrichtlijn volgt dat de rechtmatigheid van een vrijheidsontnemende maatregel op verzoek van een vreemdeling of ambtshalve met spoed moet worden getoetst door een rechter. Het feitelijk eerste ingestelde beroep tegen een vrijheidsontnemende maatregel in de zin van artikel 94 van de Vw 2000 wordt in de praktijk ook wel aangeduid als "eerste beroep".

3.3. Verder volgt uit artikel 9, vijfde lid, van de Opvangrichtlijn dat op verzoek van een vreemdeling een vrijheidsontnemende maatregel met redelijke tussenpozen door een rechter opnieuw wordt gezien. Een vreemdeling kan op grond van artikel 96, eerste lid, van de Vw 2000 na de uitspraak op het eerste beroep feitelijk tweede en volgende beroepen instellen tegen dezelfde vrijheidsontnemende maatregel. Deze later ingestelde beroepen worden in de praktijk ook wel aangeduid als "vervolgberoepen". Zoals volgt uit het eerste lid van artikel 96 van de Vw 2000, is een uitspraak op een eerste beroep dus bepalend voor het instellen van een vervolgberoep. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 8 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2734](#), onder 3.2, volgt uit artikel 96, eerste lid, van de Vw 2000 ook dat een vreemdeling een vervolgberoep kan instellen nadat een eerder ingesteld vervolgberoep bij een uitspraak ongegrond is verklaard.

3.4. De Afdeling stelt vast dat uit artikel 9, vijfde lid, van de Opvangrichtlijn niet volgt dat een uitspraak op een eerder beroep tegen dezelfde vrijheidsontnemende maatregel bepalend is voor de volgende stap in het toetsen van die maatregel. Er wordt in deze bepaling namelijk geen onderscheid gemaakt tussen het eerste beroep of een vervolgberoep. Maar dat betekent niet dat de regeling in de Vw 2000 niet in overeenstemming is met de Opvangrichtlijn. Het systeem van rechterlijke toetsing in de Vw 2000 leidt doorgaans namelijk tot het in artikel 9, vijfde lid, van de Opvangrichtlijn bedoelde resultaat van een toetsing met tussenpozen van de vrijheidsontnemende maatregel.

Dat is anders als de uitspraak van de rechtbank op het eerste beroep door de voorzieningenrechter van de Afdeling in hoger beroep is geschorst. In dat geval is nog niet definitief op het eerste beroep van de vreemdeling beslist. Volgens het systeem van rechterlijke toetsing in de Vw 2000 kan dan geen vervolgberoep worden ingesteld en zou een dergelijk ingesteld beroep volgens de minister niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Dit standpunt van de minister kan niet worden gevolgd. Het niet-ontvankelijk verklaren van dat beroep staat dan een rechterlijke toetsing met tussenpozen in de weg en is dus in strijd met artikel 9, vijfde lid, van de Opvangrichtlijn.

Die toetsing met tussenpozen kan wel worden bereikt als het eerste vervolgberoep - het feitelijk tweede ingestelde beroep - niet als een vervolgberoep, maar nog steeds als een eerste beroep in de zin van artikel 94, eerste lid, van de Vw 2000 wordt opgevat.

Het feitelijk tweede ingestelde beroep van een vreemdeling moet naar het oordeel van de Afdeling dan ook worden opgevat als een eerste beroep om de rechtmatigheid van het opleggen en voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel te toetsen.

Dit betekent dat de rechtbank als grondslag voor haar uitspraak niet artikel 96, maar artikel 94, eerste lid, van de Vw 2000 had moeten kiezen en onderaan de uitspraak had moeten

vermelden dat hiertegen hoger beroep kon worden ingesteld bij de Afdeling (artikel 95, eerste lid, van de Vw 2000).

3.5. Bij deze uitleg van artikel 94, eerste lid, van de Vw 2000 bestaat in deze zaak geen noodzaak om het appelverbod op verzoek van de minister te doorbreken, omdat dit verbod hier niet geldt. De Afdeling is dan ook bevoegd om van het hoger beroep kennis te nemen.

Het oordeel van de rechtbank

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsontnemende maatregel tussen 19 december 2024 en 2 januari 2025 in het JCS onrechtmatig was. Daarbij heeft zij overwogen dat op grond van de ten tijde van de uitspraak van 17 december 2024 bekende informatie en ingenomen standpunten ten aanzien van het JCS, niet langer kon worden gesproken van een bewaringsaccommodatie in de zin van artikel 10 van de Terugkeerrichtlijn. Omdat vanaf 2 januari 2025 op onder meer de afdeling waar betrokkene zich bevindt op het JCS het avondprogramma is hervat, is volgens de rechtbank vanaf die datum geen sprake meer van een onrechtmatige tenuitvoerlegging.

Beoordeling van het hoger beroep van de minister

5. De minister komt terecht op tegen het oordeel van de rechtbank dat het JCS onder de omstandigheden ten tijde van de grensdetentie van betrokkene tussen 19 december 2024 en 2 januari 2025 geen gespecialiseerde bewaringsaccommodatie meer was in de zin van artikel 10, eerste lid, van de Opvangrichtlijn en dat de tenuitvoerlegging van de grensdetentie daarom onrechtmatig is. De Afdeling verwijst naar haar uitspraken van 29 januari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:258](#), en 26 februari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:789](#).

Conclusie

6. De Afdeling ziet ook ambtshalve geen reden om de grensdetentie onrechtmatig te achten. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank. Het is niet nodig wat de minister verder heeft aangevoerd te bespreken. Omdat er geen beroepsgronden zijn die de rechtbank niet heeft besproken, is het beroep alsnog ongegrond. Het verzoek om schadevergoeding wordt daarom afgewezen. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

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 7 januari 2025 in zaak nr. NL24.51685;

III. verklaart het beroep ongegrond;

IV. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Van de Kolk
griffier

BIJLAGE

Richtlijn 2013/33/EU

Artikel 9

[...]

3. Wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, zorgen de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker voor dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt het besluit daartoe zo spoedig mogelijk bij aanvang van de bewaring genomen. Indien de verzoeker om toetsing verzoekt, wordt het besluit tot toetsing van de rechtmatigheid zo spoedig mogelijk na de aanvang van de betrokken procedures genomen. Te dien einde stellen de lidstaten in hun nationale recht een termijn vast binnen welke de rechterlijke toetsing ambtshalve en/of de rechterlijke toetsing op verzoek van de verzoeker moet worden uitgevoerd.

[...].

5. De bewaring wordt, op verzoek van de verzoeker en/of ambtshalve, met redelijke tussenpozen door een rechterlijke instantie opnieuw bezien, in het bijzonder wanneer het om een bewaring van langere duur gaat of wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen of nieuwe informatie beschikbaar komt die van invloed kunnen zijn op de rechtmatigheid van de bewaring.

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 94

1. Uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in de artikelen 6, 6a, 58, 59, 59a en 59b, stelt Onze Minister de rechtbank hiervan in kennis, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel. Het beroep strekt tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding.

[...].

4. De rechtbank bepaalt onmiddellijk het tijdstip van het onderzoek ter zitting. De zitting vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving plaats. De rechtbank roept de vreemdeling op om in persoon dan wel in persoon of bij raadsman en Onze Minister om bij gemachtigde te verschijnen teneinde te worden gehoord. In afwijking van artikel 8:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de in dat artikel bedoelde termijn niet worden verlengd.

5. De rechtbank doet mondeling of schriftelijk uitspraak. De schriftelijke uitspraak wordt binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek gedaan. In afwijking van artikel 8:66, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de in dat artikel bedoelde termijn niet worden verlengd.

6. Indien de rechtbank bij het beroep van oordeel is dat de toepassing of tenuitvoerlegging van de maatregel in strijd is met deze wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen niet gerechtvaardigd is, verklaart zij het beroep gegrond. In dat geval beveelt de rechtbank de opheffing van de maatregel of een wijziging van de wijze van tenuitvoerlegging daarvan.

[...].

Artikel 95

1. In afwijking van artikel 84, onder a, staat tegen de uitspraak van de rechtbank, bedoeld in artikel 94, vijfde lid, hoger beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

[..].

Artikel 96

1. Indien het beroep, bedoeld in artikel 94, ongegrond is verklaard en de vreemdeling beroep instelt tegen het voortduren van de vrijheidsontneming, sluit de rechtbank het vooronderzoek binnen een week na ontvangst van het beroepschrift. In afwijking van artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht kan de rechtbank ook zonder toestemming van partijen bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft.

2. De rechtbank doet mondeling of schriftelijk uitspraak. De schriftelijke uitspraak wordt binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek gedaan. In afwijking van artikel 8:66, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de in dat artikel bedoelde termijn niet worden verlengd.

3. Indien de rechtbank bij het beroep van oordeel is dat de toepassing of tenuitvoerlegging van de maatregel in strijd is met deze wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is, verklaart zij het beroep gegrond. In dat geval beveelt de rechtbank de opheffing van de maatregel of een wijziging van de wijze van tenuitvoerlegging daarvan.