

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:2760
Datum uitspraak	20 juni 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 8 juni 2023 en 19 juni 2023 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid betrokkene in bewaring gesteld.

Volledige tekst

202304249/1/V3.

Datum uitspraak: 20 juni 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, zittingsplaats Arnhem, van 28 juni 2023 in zaken nrs. NL23.16818 en NL23.17938 in het geding tussen:

[betrokkene]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluiten van 8 juni 2023 en 19 juni 2023 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid betrokkene in bewaring gesteld.

Bij uitspraak van 28 juni 2023 heeft de rechtbank de daartegen door betrokkene ingestelde beroepen 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.

Betrokkene, vertegenwoordigd door mr. R.T. Laingsingh, advocaat te Amsterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Overwegingen

Inleiding

1. Betrokkene heeft de Poolse nationaliteit en is een burger van de Unie in de zin van artikel 20 van het VWEU. Bij besluit van 20 juli 2021 heeft de staatssecretaris vastgesteld dat hij

geen rechtmatig verblijf op grond van het Unierecht heeft. In dit besluit is bepaald dat betrokkene binnen 28 dagen Nederland moet verlaten. Dit besluit is een besluit tot verwijdering, als bedoeld in artikel 15 van de Verblijfsrichtlijn. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3338](#), onder 9. Dit besluit staat in rechte vast. Betrokkene heeft op 8 juni 2023 een aanvraag voor het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend. De staatssecretaris heeft hem op die dag op grond van artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 in bewaring gesteld. Op 17 juni 2023 heeft betrokkene deze aanvraag ingetrokken. Op 19 juni 2023 heeft de staatssecretaris de bewaring van 8 juni 2023 opgeheven en betrokkene op grond van artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 in bewaring gesteld.

1.1. Deze uitspraak gaat over de vraag of betrokkene van meet af aan ten onrechte in bewaring is gesteld, omdat hij rechtmatig verblijf had in Nederland op grond van het Unierecht en daarmee over de vraag of hij volledig heeft voldaan aan het hiervoor genoemde besluit tot verwijdering. Voor het beantwoorden van deze vraag is het arrest van het Hof van Justitie van 22 juni 2021, F.S., [ECLI:EU:C:2021:506](#), van belang. Met het antwoord op deze vraag is vervolgens de vraag aan de orde of betrokkene op 8 en 19 juni 2023 in bewaring mocht worden gesteld.

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

Samenvatting van het arrest F.S.

2. In haar uitspraak van 18 november 2022 heeft de Afdeling onder 8 het arrest F.S. als volgt samengevat:

"In dit arrest onderzoekt het Hof in de punten 64 tot en met 80 eerst of een burger van de Unie met alleen fysiek vertrek uit een lidstaat volledig heeft voldaan aan een door die lidstaat ten aanzien van hem genomen besluit tot verwijdering als bedoeld in artikel 15 van de Verblijfsrichtlijn. Volgens het Hof volstaat alleen fysiek vertrek niet: een burger van de Unie moet zijn verblijf daadwerkelijk en effectief hebben beëindigd zodat bij een terugkeer naar die lidstaat zijn verblijf in werkelijkheid geen voortzetting is van zijn eerdere verblijf in deze lidstaat (punt 81). Of de burger van de Unie zijn verblijf in een lidstaat daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd moet volgens het Hof worden nagegaan aan de hand van een algehele beoordeling van alle omstandigheden (punt 82).

Bij deze beoordeling zijn volgens het Hof de volgende elementen van belang:

(i) de duur van de periode dat de burger van de Unie heeft verbleven buiten het grondgebied van de lidstaat die over hem een besluit tot verwijdering heeft genomen (punt 90);

(ii) elementen waaruit blijkt dat de banden tussen de burger van de Unie en de lidstaat die over hem een besluit tot verwijdering heeft genomen zijn verbroken. Hierbij kunnen met name een verzoek om schrapping uit een bevolkingsregister, de beëindiging van een huurovereenkomst of van een overeenkomst voor de levering van openbare diensten, zoals water of elektriciteit, een verhuizing, de uitschrijving bij een dienst voor arbeidsbemiddeling of de beëindiging van andere relaties die een zekere integratie van die Unieburger in die lidstaat veronderstellen, in bepaalde zin relevant zijn (punt 91).

(iii) ieder element over de duur van de periode dat de burger van de Unie buiten het grondgebied van de lidstaat die over hem een besluit tot verwijdering heeft genomen heeft verbleven dat duidelijkheid kan verschaffen over de vraag of die burger daadwerkelijk buiten dat grondgebied heeft verbleven. Bij een verblijf dat op artikel 7, eerste lid, van de

Verblijfsrichtlijn was gebaseerd moet rekening worden gehouden met aanwijzingen waaruit volgt dat die burger in die periode het centrum van zijn persoonlijke, professionele of familiebelangen naar een andere lidstaat heeft overgebracht (punt 93)."

Aan deze samenvatting moet voor de beoordeling van dit hoger beroep ook worden toegevoegd wat het Hof onder de punten 99 tot en met 103 heeft overwogen:

Op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Verblijfsrichtlijn kan een lidstaat een burger van de Unie verplichten zijn aanwezigheid op het grondgebied binnen een redelijke en niet-discriminerende termijn mee te delen. In het geval waarin de burger van de Unie kort na het verstrijken van de termijn voor vrijwillig vertrek in contact treedt met de autoriteiten van deze lidstaat, kan die lidstaat nagaan of de aanwezigheid van de burger van de Unie op zijn grondgebied op grond van die richtlijn gerechtvaardigd is (punten 99 en 100).

Een besluit tot verwijdering dat nog niet ten uitvoer is gelegd, staat niet in de weg aan het recht van een burger van de Unie om het grondgebied van die lidstaat in te reizen op grond van artikel 5 van de Verblijfsrichtlijn. Dat inreisrecht staat een burger van de Unie weliswaar toe te worden toegelaten tot het grondgebied van deze lidstaat om op grond van een andere bepaling van die richtlijn te verblijven, maar dit inreisrecht kan ook autonoom worden uitgeoefend in het geval dat de Unieburger een andere reden dan verblijf heeft om op het grondgebied van die lidstaat te willen verblijven (punten 101 en 102).

Volgens het Hof volgt hieruit dat een door een lidstaat over een burger van de Unie genomen besluit tot verwijdering hem niet kan worden tegengeworpen zolang het verblijf op het grondgebied van die lidstaat is gerechtvaardigd op grond van artikel 5 van de Verblijfsrichtlijn (punt 103).

De eerste door de minister bestreden overweging van de rechtbank

3. De rechtbank heeft aan de hand van de door haar vastgestelde feiten en de drie elementen in het arrest F.S. geoordeeld dat betrokkene aannemelijk heeft gemaakt dat hij zijn eerdere verblijf in Nederland daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd.

Daarvoor heeft de rechtbank over het eerste element, duur van het verblijf buiten het grondgebied, overwogen dat aannemelijk is dat betrokkene tussen de datum van zijn uitzetting op 16 februari 2022 en 7 april 2023 buiten Nederland heeft verbleven. Er zijn geen aanknopingspunten dat betrokkene in de tussentijd in Nederland heeft verbleven. De openstaande straf van betrokkene is van 8 april tot 13 april 2023 ten uitvoer gelegd. Dit vormt een aanwijzing dat betrokkene niet eerder in Nederland was, vooral omdat uit het uittreksel uit de justitiële documentatie van betrokkene volgt dat betrokkene geregeld is veroordeeld voor strafbare feiten die vóór 2022 in Nederland zijn gepleegd en sinds april 2023 tot aan zijn aanhouding op 7 juni 2023 zestien keer met de Koninklijke Marechaussee en de politie in aanraking is geweest.

Over het tweede element, verbroken banden, heeft de rechtbank overwogen dat niet is gebleken dat betrokkene de banden heeft verbroken, maar dat ook niet is gebleken van het bestaan van die banden, omdat betrokkene dakloos is en geen werk heeft.

De rechtbank heeft over het derde element, ieder element over de duur dat duidelijkheid kan verschaffen of de burger van de Unie daadwerkelijk buiten het grondgebied heeft verbleven, overwogen dat betrokkene heeft verklaard dat hij na zijn uitzetting naar Polen zeven maanden aldaar in detentie heeft gezeten en daarna een aantal maanden in Polen via een uitzendbureau heeft gewerkt. Hij heeft twee salarisstroken over de maanden januari en februari 2023 overgelegd.

De eerste grief van de minister

4. In de eerste grief betoogt de minister over het eerste element, duur van het verblijf buiten het grondgebied, dat niet is uitgesloten dat betrokkene tussen februari 2022 en april 2023 wel in Nederland is geweest zonder in aanraking met de politie te komen.

Met wat de rechtbank heeft overwogen over het tweede element, verbroken banden, heeft zij volgens de minister niet onderkend dat de invulling van het verblijf door betrokkene na zijn terugkeer in Nederland feitelijk een voortzetting is van zijn invulling van zijn verblijf voor zijn uitzetting. Hieruit volgt niet dat betrokkene zijn banden met Nederland zoals hij die wel had ten tijde van zijn eerdere verblijf heeft verbroken.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:562, onder 12, betoogt de minister over het derde element, ieder element over de duur dat duidelijkheid kan verschaffen of de burger van de Unie daadwerkelijk buiten het grondgebied heeft verbleven, dat de rechtbank niet heeft onderkend dat (de duur van) de detentie naar zijn aard niet als bewijs kan dienen dat betrokkene het centrum van zijn persoonlijke of professionele belangen naar Polen heeft overgebracht. Uit de door betrokkene overgelegde salarisstroken volgt evenmin dat hij zijn professionele belangen naar Polen heeft overgebracht, omdat het verrichten van arbeid voor een periode van twee maanden daarvoor onvoldoende is. Tot slot heeft betrokkene zich na zijn terugkeer in Nederland niet uit eigen beweging bij de politie gemeld om het doel van zijn aanwezigheid mee te delen, waarmee hij het de Nederlandse autoriteiten onmogelijk heeft gemaakt om na te gaan of zijn verblijf in Nederland gerechtvaardigd was (zie punt 100 van het arrest F.S.).

Beoordeling van de eerste grief

Vooraf: over de reden voor het instellen van hoger beroep

5. De minister heeft gewezen op het belang van de rechtseenheid, omdat over de toepassing van de drie elementen in de punten 90 tot en met 93 van het arrest F.S. om te beoordelen of een besluit tot verwijdering wel of niet is uitgewerkt, uiteenlopende rechtspraak van de zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag bestaat.

5.1. De Afdeling maakt hieruit op dat zij wordt verzocht om duidelijke regels te formuleren om te beoordelen wanneer een besluit tot verwijdering wel of niet is uitgewerkt.

In de punten 82 en 92 van arrest F.S. heeft het Hof uiteengezet dat het belang van elk element kan verschillen naargelang de concrete omstandigheden van het individuele geval. De belangen van elk element moeten worden beoordeeld aan de hand van alle concrete omstandigheden van het geval en moeten tegen elkaar worden afgewogen. Dat betekent dat steeds in elke zaak een afweging moet plaatsvinden van de belangen van elk element. Tegen die achtergrond kunnen dus maar in beperkte mate nadere regels worden geformuleerd over het antwoord op de vraag of een verwijderingsbesluit wel of niet is uitgewerkt.

Over de klachten van de minister

6. Het betoog van de minister over het eerste element, duur van het verblijf buiten het grondgebied, faalt. Betrokkene heeft verklaard dat hij in Polen zeven maanden in detentie heeft gezeten en daarna een aantal maanden via een uitzendbureau heeft gewerkt. De rechtbank heeft terecht overwogen dat er geen aanwijzing is dat betrokkene voor 7 april 2023 in Nederland heeft verbleven met verwijzing naar het uittreksel uit de justitiële documentatie van betrokkene. Hieruit valt een patroon op te maken van veelvuldige contacten van betrokkene met de Koninklijke Marechaussee en de politie in Nederland. Gelet

op het feit dat de levensomstandigheden van betrokkene bij terugkeer naar Nederland niet zijn gewijzigd, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat vanwege het ontbreken van contacten tussen betrokkene en de Koninklijke Marechaussee en de politie in de periode voor 7 april 2023 het aannemelijk is dat betrokkene vanaf de datum van zijn uitzetting op 16 februari 2022 tot 7 april 2023 buiten Nederland heeft verbleven.

6.1. De minister heeft zich voor haar betoog over het tweede element, verbroken banden, terecht op het standpunt gesteld dat uit de feiten in deze zaak volgt dat de invulling van het verblijf door betrokkene na zijn terugkeer in Nederland feitelijk een voortzetting is van zijn invulling daarvan voor zijn uitzetting. Maar dat een betrokkene na terugkeer in Nederland weer soortgelijke activiteiten verricht, betekent nog niet dat de banden in de tussentijd niet kunnen zijn verbroken. Dit standpunt komt ook niet overeen met wat de minister in het besluit tot verwijdering van 20 juli 2021 heeft overwogen. In dat besluit heeft de minister zich namelijk op het standpunt gesteld dat betrokkene hoe dan ook geen band met Nederland heeft. Zonder nadere toelichting, die ontbreekt, kan de minister dan niet worden gevolgd in haar standpunt dat sprake is van een voortzetting van een band met Nederland. De rechtbank heeft daarom in zoverre terecht overwogen dat niet is gebleken van het bestaan van banden met Nederland.

6.2. Ook het betoog van de minister over het derde element, ieder element over de duur dat duidelijkheid kan verschaffen of de burger van de Unie daadwerkelijk buiten het grondgebied heeft verbleven, faalt.

Uit de door betrokkene overgelegde salarisstroken heeft de rechtbank terecht afgeleid dat hij twee maanden in Polen heeft gewerkt en daarmee zijn professionele belangen naar Polen heeft overgebracht. Uit punt 93 van het arrest volgt niet dat het overbrengen van het centrum van persoonlijke, professionele of familiebelangen alleen is beperkt tot een andere lidstaat dan de lidstaat waarvan de betrokken burger van de Unie de nationaliteit heeft. Daarom kunnen de werkzaamheden die betrokkene in het eigen land heeft verricht ook een omstandigheid zijn die duidelijkheid kan verschaffen over de vraag of de burger van de Unie daadwerkelijk buiten het grondgebied van het gastland heeft verbleven.

Voor zover de minister met het beroep op de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022 betoogt dat de duur van de detentie voor dit element niet van belang is, leidt het betoog niet tot een ander oordeel. De Afdeling heeft met deze overweging alleen bedoeld dat in dat geval (de duur van) die detentie in het buitenland naar zijn aard niet als bewijs kan dienen voor het verplaatsen van persoonlijke of professionele belangen naar het buitenland. Maar uit (de duur van) de detentie in Polen kan wel worden afgeleid dat betrokkene daadwerkelijk buiten Nederland heeft verbleven.

6.3. Op grond van het vorenstaande faalt de eerste grief. Gelet op alle concrete omstandigheden van dit geval, in onderlinge samenhang bezien, waaronder in het bijzonder de periode van meer dan een jaar dat de vreemdeling buiten Nederland en in Polen verbleef en een periode van twee maanden dat betrokkene werkzaamheden in Polen heeft verricht, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat betrokkene het centrum van persoonlijke, professionele of familiebelangen heeft overgebracht naar Polen en daarmee zijn eerdere verblijf in Nederland daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, zodat hij met ingang van 7 april 2023 weer voor drie maanden rechtmatig in Nederland mocht verblijven.

Uit het voorgaande volgt dat het betoog van de minister over de gestelde meldingsplicht van betrokkene geen bespreking behoeft, omdat dit niet van belang is voor de beoordeling van het geschil. Daarbij is van belang dat het arrest F.S. niet zo kan worden gelezen dat een

betrokkene die volledig heeft voldaan aan een besluit tot verwijdering, zich moet melden als hij Nederland binnenkomt om voor maximaal drie maanden te verblijven. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:562](#), onder 11.1, en van 25 mei 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1444](#), onder 6 en 7.

De tweede door de minister bestreden overweging van de rechtbank

7. Aan haar oordeel dat betrokkene met ingang van 7 april 2023 weer voor drie maanden rechtmatig in Nederland mocht verblijven, heeft de rechtbank de conclusie verbonden dat beide maatregelen van bewaring van aanvang af onrechtmatig zijn.

De tweede grief van de minister

8. De tweede grief van de minister is gericht tegen dit oordeel van de rechtbank. De rechtbank heeft volgens haar over de bewaring van 8 juni 2023 niet onderkend dat betrokkene op grond van zijn aanvraag voor het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000 heeft, ook als aangenomen wordt dat de vreemdeling zijn eerdere verblijf in Nederland daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd. Daarom heeft de rechtbank volgens de minister ten onrechte geoordeeld dat deze bewaring ten onrechte van aanvang af onrechtmatig is.

Op grond van wat in de eerste grief is aangevoerd, heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat ook de bewaring van 19 juni 2023 van aanvang af onrechtmatig is.

Beoordeling van de tweede grief

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 12 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2530](#), onder 11.2, bevat artikel 8 van de Vw 2000 een limitatieve opsomming van de gronden waarop, dan wel de omstandigheden waaronder, een vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf heeft. Met de gronden waarop een vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf heeft, wordt bedoeld op een toegekend of een erkend verblijfsrecht (zie onder meer artikel 8, aanhef en onder a tot en met e, van de Vw 2000). Met de omstandigheden waaronder een vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf heeft, wordt ook bedoeld op een aantal situaties waarin een vreemdeling een andere vorm van rechtmatig verblijf heeft, zoals de situatie hangende een procedure over een verblijfsrecht (zie onder meer artikel 8, aanhef en onder f. tot en met h., van de Vw 2000). Deze laatste situatie wordt ook wel aangeduid als procedureel rechtmatig verblijf.

8.2. Uit de tekst van de verschillende wettelijke grondslagen voor bewaring in de Vw 2000 blijkt dat alleen vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben en vreemdelingen met procedureel rechtmatig verblijf in bewaring kunnen worden gesteld. Zie de artikelen 59, 59a en 59b van de Vw 2000. Vreemdelingen met een toegekend of erkend verblijfsrecht kunnen volgens deze bepalingen niet in bewaring worden gesteld.

Betrokkene had op 8 juni 2023 door zijn aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000 rechtmatig verblijf. Zoals hiervoor onder 7 is overwogen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat betrokkene met ingang van 7 april 2023 weer voor drie maanden rechtmatig in Nederland mocht verblijven. In dit oordeel ligt besloten dat betrokkene op 8 juni 2023 een gemeenschapsonderdaan was in de zin van artikel 1 van de Vw 2000 en dat hij rechtmatig verblijf had in de zin van artikel 8, aanhef en onder e, van de Vw 2000.

8.3. Uit de Vw 2000 vloeit dus voort dat, als een vreemdeling gelijktijdig rechtmatig verblijf heeft op grond van een procedure en op grond van een toegekend of erkend verblijfsrecht,

deze laatste vorm van rechtmatig verblijf in de weg staat aan bewaring van een dergelijke vreemdeling. Naar nationaal recht is voor het mogen opleggen van bewaring procedureel rechtmatig verblijf dus ondergeschikt aan een toegekend of een erkend verblijfsrecht.

8.4. Deze regeling in de Vw 2000 is in overeenstemming met het toepasselijke Unierecht. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit het Unierecht namelijk dat een lidstaat een burger van de Unie van een andere lidstaat die een asielaanvraag heeft ingediend, niet in bewaring mag stellen als deze burger op grond van de Verblijfsrichtlijn het recht heeft om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven. De Afdeling overweegt daarover als volgt.

8.4.1. Artikel 59b van de Vw 2000 vormt een omzetting van artikel 8, derde lid, van de Opvangrichtlijn. Zie de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1528](#), onder 4.

De Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn zijn vastgesteld op de grondslag van artikel 78, tweede lid, aanhef en onder d en f, van het VWEU en vullen de in deze bepaling opgenomen onderdelen van het in artikel 78, eerste lid, van het VWEU bedoelde gemeenschappelijke beleid voor asiel en subsidiaire bescherming in. Dat gemeenschappelijk beleid is alleen bedoeld voor en van toepassing op onderdanen van derde landen en niet voor burgers van de Unie. Op een asielaanvraag van een burger van de Unie is Protocol (Nr. 24) bij het VWEU inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie van toepassing. Zie de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:675](#), onder 4.1 tot en met 4.4.

8.4.2. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 30 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:282](#), onder 2.2 heeft overwogen, volgt uit het Protocol dat een lidstaat een asielaanvraag van een burger van de Unie uitsluitend inhoudelijk kan behandelen, indien een van de daarin genoemde gevallen zich voordoet. Dat Protocol bevat geen regels voor een procedure voor het behandelen van een asielaanvraag en ook geen regels voor het in bewaring stellen van een burger van de Unie. De Verblijfsrichtlijn bevat evenmin nauwkeurige bepalingen om een burger van de Unie in bewaring te stellen. Zie hierover het arrest van het Hof van 22 juni 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, [ECLI:EU:C:2021:505](#), punt 33 (hierna: arrest *Ordre des barreaux*).

Daarentegen bevatten de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn voor een lidstaat regels voor een procedure voor het behandelen van een asielaanvraag en ook regels voor het in bewaring stellen van een onderdaan van een derde land.

8.4.3. In de situatie als onder 8.4.2 beschreven, mag een lidstaat volgens rechtspraak van het Hof de nationale regels ter omzetting van de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn, die betrekking hebben op onderdanen van derde landen, op gelijke wijze toepassen op burgers van de Unie van een andere lidstaat, behalve als die nationale regels voor burgers van de Unie van een andere lidstaat ongunstiger zijn dan voor onderdanen van derde landen. Zie naar analogie het arrest *Ordre des barreaux*, punten 34 tot en met 39 en 53 tot en met 57, en het arrest van 14 september 2017, *Petrea*, [ECLI:EU:C:2017:684](#), punten 51 en 52, 54 en 56.

8.4.4. De nationale regels in een lidstaat worden op een burger van de Unie van een andere lidstaat en een onderdaan van een derde land op gelijke wijze toegepast als zij een asielaanvraag indienen en in bewaring worden gesteld. Beiden hebben namelijk volgens de Procedurerichtlijn het recht om gedurende de behandeling van de asielaanvraag in de betrokken lidstaat te verblijven, wat volgens de Opvangrichtlijn niet in de weg staat aan hun bewaring. Als een burger van de Unie van een andere lidstaat in de lidstaat waar hij een

asielaanvraag heeft ingediend ook op grond van de Verblijfsrichtlijn het recht heeft om op het grondgebied van die lidstaat te verblijven, pakt het op gelijke wijze toepassen van de nationale regels wel ongunstig uit voor de burger van de Unie.

Uit het arrest *Ordre des barreaux*, punten 45 tot en met 52, volgt namelijk dat een bewaring van een burger van de Unie in een andere lidstaat alleen gerechtvaardigd is als deze bewaring tot doel heeft om een besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 27 van de Verblijfsrichtlijn) ten uitvoer te leggen. In haar uitspraak van 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:562](#), heeft de Afdeling onder 9.2.1 deze punten van het arrest *Ordre des barreaux* analoog toegepast op een besluit tot verwijdering om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 15 van de Verblijfsrichtlijn).

Op grond van deze rechtspraak moet worden geconcludeerd dat de betrokken lidstaat een burger van de Unie van een andere lidstaat niet in bewaring mag stellen als deze burger op grond van de Verblijfsrichtlijn het recht heeft om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven.

Deze - in de kern uit de Verblijfsrichtlijn voortvloeiende - gunstige regel heeft daarom te gelden voor de Unieburger van een andere lidstaat die in de lidstaat waar hij een asielaanvraag heeft ingediend, ook op grond van de Verblijfsrichtlijn het recht heeft om in die lidstaat te verblijven.

8.4.5. Omdat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat betrokkene op grond van artikel 6 van de Verblijfsrichtlijn het recht heeft om voor maximaal drie maanden in Nederland te verblijven, mocht hij daarom niet op grond van de voor hem ongunstige regel uit de Opvangrichtlijn in bewaring worden gesteld.

8.5. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de bewaring van 8 juni 2023 op grond van artikel 59b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 van aanvang af onrechtmatig is geweest, zodat ook de tweede grief faalt.

9. Omdat de eerste grief faalt, heeft de rechtbank ook terecht geoordeeld dat de bewaring van 19 juni 2023 op grond van artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 van aanvang af onrechtmatig is geweest.

Conclusie hoger beroep

10. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de minister van Asiel en Migratie tot vergoeding van bij betrokkene in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 907,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Breda, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, griffier.

w.g. Van Breda
voorzitter

w.g. Van de Kolk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 juni 2025

347

BIJLAGE

Verblijfsrichtlijn

Artikel 6

1. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

[...].

Artikel 7

1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,

[...].

Artikel 15

1. De procedures van de artikelen 30 en 31 zijn van overeenkomstige toepassing op besluiten ter beperking van het vrij verkeer van burgers van de Unie of hun familieleden die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

[...].

Artikel 27

1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

[...].

Opvangrichtlijn

Artikel 8

[...].

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

[...];

b) om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name in geval van risico op onderduiken van de verzoeker;

[...].

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

gemeenschapsonderdanen:

onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie die op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gerechtigd zijn een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven;

[...].

Artikel 8

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...];

e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;

f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

[...].

Artikel 59

1. Indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert kan, met het oog op de uitzetting, door Onze Minister in bewaring worden gesteld de vreemdeling die:

a. geen rechtmatig verblijf heeft;

[...].

Artikel 59b

1. 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, kan door Onze Minister 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;

[...].