

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2711

Datum uitspraak

3 juli 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 5 april 2024 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de vreemdeling in bewaring gesteld. De vreemdeling heeft de Marokkaanse nationaliteit. Hij is op 17 februari 2024 in bewaring gesteld krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000. Op 7 maart 2024 diende hij een aanvraag om toetsing aan het EU-recht in en een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning. Op 18 maart 2024 heeft de staatssecretaris de maatregel opgeheven en heeft hij een nieuwe maatregel opgelegd krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000. Op 2 april 2024 is de reguliere aanvraag niet in behandeling genomen. Op 5 april 2024 heeft de staatssecretaris de tweede maatregel opgeheven en heeft hij de nu voorliggende maatregel opgelegd krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000. Op 8 april 2024 heeft de staatssecretaris de aanvraag om toetsing aan het EU-recht afgewezen, omdat volgens hem sprake is van misbruik van recht. Deze uitspraak gaat over de vraag of er een wettelijke grondslag was voor de inbewaringstelling op 5 april 2024.

Volledige tekst

202402590/1/V3.

Datum uitspraak: 3 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[vreemdeling],

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 22 april 2024 in zaak nr. NL24.14906 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 5 april 2024 heeft de staatssecretaris de vreemdeling in bewaring gesteld.

Bij uitspraak van 22 april 2024 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard en het verzoek om schadevergoeding afgewezen.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris en de vreemdeling hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 23 mei 2024, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. A.G. Kleijweg, advocaat te Den Haag, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, en mr. D. Kuiper en mr. L.J.T. van Es, zijn verschenen. De zaak is op de zitting gelijktijdig behandeld met zaak nr. 202402797/1/V3.

Overwegingen

Inleiding

1. De vreemdeling heeft de Marokkaanse nationaliteit. Hij is op 17 februari 2024 in bewaring gesteld krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000. Op 7 maart 2024 diende hij een aanvraag om toetsing aan het EU-recht in en een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning. Op 18 maart 2024 heeft de staatssecretaris de maatregel opgeheven en heeft hij een nieuwe maatregel opgelegd krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000. Op 2 april 2024 is de reguliere aanvraag niet in behandeling genomen. Op 5 april 2024 heeft de staatssecretaris de tweede maatregel opgeheven en heeft hij de nu voorliggende maatregel opgelegd krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000. Op 8 april 2024 heeft de staatssecretaris de aanvraag om toetsing aan het EU-recht afgewezen, omdat volgens hem sprake is van misbruik van recht.

1.1. Deze uitspraak gaat over de vraag of er een wettelijke grondslag was voor de inbewaringstelling op 5 april 2024. De Afdeling heeft in de uitspraak van 12 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2530](#), namelijk overwogen dat een aanvraag om toetsing aan het EU-recht procedureel rechtmatig verblijf oplevert en dat er in die situatie geen wettelijke grondslag voor bewaring bestaat. De Afdeling gaat in deze uitspraak in op de vraag of het indienen van deze aanvraag ook in dit geval procedureel rechtmatig verblijf oplevert, of dat er in deze zaak sprake is van misbruik van recht. Omdat het de Afdeling niet is gebleken dat de vreemdeling rechten kan ontlenen aan de Verblijfsrichtlijn, toetst zij in deze zaak niet aan artikel 35 van die richtlijn, maar aan het verbod van misbruik van recht als algemeen beginsel van het Unierecht.

De uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft uit de rechtspraak van het Hof van Justitie afgeleid dat er een algemeen beginsel van Unierecht bestaat, dat inhoudt dat in het geval van misbruik geen

beroep kan worden gedaan op de bepalingen van het Unierecht. Onder verwijzing naar het arrest van 14 december 2000, Emsland-Stärke, ECLI:EU:C:2000:695, heeft zij toegelicht dat aan twee vereisten moet zijn voldaan voordat misbruik kan worden vastgesteld. In de eerste plaats moet er een geheel van objectieve omstandigheden zijn, waaruit blijkt dat hoewel de vereisten van een Unierechtelijke regeling formeel worden nageleefd, het doel van die regeling niet wordt bereikt. In de tweede plaats is een subjectief element vereist, namelijk de bedoeling om een door het Unierecht toegekend voordeel te verkrijgen, door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat. Die bedoeling moet blijken uit een geheel van objectieve factoren, aldus de rechtbank.

2.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat aan deze vereisten is voldaan. Volgens haar blijkt uit de objectieve omstandigheden dat het doel van de ingeroepen Unieregeling niet wordt bereikt. Daarbij heeft de rechtbank van belang geacht dat de vreemdeling zelf geen burger van de Unie is en alleen een van een burger van de Unie afgeleid verblijfsrecht in Nederland zou kunnen verkrijgen, maar op geen enkele wijze concrete aanknopingspunten naar voren heeft gebracht voor een dergelijk verblijfsrecht. Verder heeft de rechtbank overwogen dat uit objectieve omstandigheden kan worden afgeleid dat de vreemdeling de bedoeling had om het voordeel te bereiken dat er geen wettelijke grondslag meer zou zijn voor de bewaring. Daarbij heeft de rechtbank onder meer van belang geacht dat hij in het aanvraagformulier geen verblijfsdoel heeft aangekruist, dat hij niet de noodzakelijke onderbouwende stukken heeft bijgevoegd, dat onduidelijk is gebleven waarom hij de aanvraag niet eerder heeft ingediend en dat hij niet heeft gereageerd naar aanleiding van een door de staatssecretaris op 15 maart 2024 geboden hersteltermijn om de aanvraag compleet te maken.

2.2. Volgens de rechtbank leiden al deze omstandigheden in samenhang bezien tot de conclusie dat de vreemdeling de bedoeling had om een door het Unierecht toegekend voordeel te verkrijgen, door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder een recht op dat voordeel ontstaat. De vreemdeling voldoet slechts formeel aan een vereiste om het Unierechtelijke voordeel van procedureel rechtmatig verblijf en daarmee invrijheidsstelling te verkrijgen. De rechtbank heeft geconcludeerd dat de vreemdeling daar geen aanspraak op kan maken, omdat hij, ondersteund door zijn gemachtigde, de procedure heeft misbruikt.

Het hoger beroep van de vreemdeling

3. De vreemdeling komt in zijn eerste vier grieven op tegen dit oordeel van de rechtbank. Hij betwist dat sprake is van misbruik van recht. Volgens hem is daarbij van belang dat hij niet voorwendt dat hij aan de vereisten voor inwilliging van het verzoek om toetsing aan het EU-recht voldoet en dat hij geen onjuiste informatie heeft verstrekt. De vreemdeling betoogt verder dat een aanvraag om toetsing aan het EU-recht volgens de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2021 niet grondig gemotiveerd en inwilligbaar hoeft te zijn, om tot procedureel rechtmatig verblijf te kunnen leiden. Omdat ook deze aanvraag om toetsing aan het EU-recht tot procedureel rechtmatig verblijf leidt en de Afdeling heeft overwogen dat de Vw 2000 niet voorziet in een wettelijke grondslag voor bewaring in dat geval, heeft de rechtbank volgens de vreemdeling miskend dat de maatregel onrechtmatig is.

Beoordeling: het toetsingskader

Wettelijke grondslag

4. De Afdeling heeft in de uitspraak van 12 november 2021 overwogen dat een vreemdeling tijdens de behandeling van een aanvraag om toetsing aan het EU-recht, rechtmatig verblijf heeft krachtens artikel 8, aanhef en onder e, van de Vw 2000. Een vreemdeling die voorafgaand aan een voorgenomen bewaring een dergelijke aanvraag heeft ingediend, kan

daarom niet krachtens artikel 59 van de Vw 2000, of een andere wettelijke bepaling, in bewaring worden gesteld. Als een vreemdeling na het opleggen van de maatregel van bewaring een aanvraag om toetsing aan het EU-recht indient, kan de bewaring niet op grond van artikel 59 van de Vw 2000 of een andere bestaande wettelijke bepaling worden voortgezet. De Afdeling heeft overwogen dat het aan de wetgever is om indien gewenst te voorzien in een wettelijke regeling voor bewaring van vreemdelingen die een aanvraag om toetsing aan het EU-recht hebben ingediend.

4.1. Tijdens de zitting van de Afdeling van 23 mei 2024 heeft de staatssecretaris toegelicht dat er gewerkt wordt aan een wetsvoorstel om bewaring in deze gevallen mogelijk te maken, maar het is nog onduidelijk wanneer de wettelijke regeling daadwerkelijk tot stand zal komen.

Misbruik van recht

4.2. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2230](#), onder verwijzing naar onder andere het arrest Emsland-Stärke, geoordeeld dat het Unierecht zich ertegen verzet dat rechtzoekenden door middel van misbruik voordelen kunnen verkrijgen die zij anders niet gehad zouden hebben. Uit de arresten van 22 november 2017, Cussens, [ECLI:EU:C:2017:881](#), en van 6 februari 2018, Altun, [ECLI:EU:C:2018:63](#), volgt dat het verbod van misbruik van recht tot de algemene beginselen van het Unierecht behoort en moet worden nageleefd.

4.3. Omdat deze beginselen van het Unierecht een algemeen karakter hebben en de bewaringsprocedure binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, acht de Afdeling de rechtspraak van het Hof over het verbod van misbruik van recht ook van toepassing op de bewaringsprocedure.

4.4. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2024 verder toegelicht wanneer sprake is van misbruik van recht. Uit het arrest van 26 februari 2019, N Luxemburg 1, [ECLI:EU:C:2019:134](#), en het arrest Altun volgt dat voor het vaststellen van misbruik van recht enerzijds een geheel van objectieve omstandigheden is vereist, waaruit blijkt dat in weerwil van de formele naleving van het Unierecht het door het Unierecht beoogde doel niet wordt bereikt, en anderzijds een subjectief element. Voor dit laatste element moet aannemelijk zijn dat de vreemdeling de intentie had om een door het Unierecht toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat.

De Afdeling heeft overwogen dat de staatssecretaris voor het aannemen van misbruik van recht een motiveringsplicht heeft op beide onderdelen. Hij moet toelichten uit welke feiten en omstandigheden volgt dat is voldaan aan de genoemde objectieve en subjectieve vereisten, waardoor aannemelijk is dat de vreemdeling voor zichzelf kunstmatig de voorwaarden heeft geschapen, alleen met als doel om zo in aanmerking te kunnen komen voor een door het Unierecht toegekend voordeel.

Beoordeling: is sprake van misbruik van recht?

5. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank het juiste toetsingskader heeft gehanteerd. Er moet voldaan zijn aan twee cumulatieve vereisten voordat sprake kan zijn van misbruik van recht en het is aan de staatssecretaris om te motiveren dat aan die vereisten is voldaan. Hierbij geldt dat slechts in uitzonderlijke gevallen sprake is van misbruik van recht. De enkele omstandigheid dat een vreemdeling een incomplete aanvraag heeft ingediend of een vergissing heeft gemaakt op enig moment in de procedure, is daarvoor onvoldoende.

5.1. Met de rechtbank stelt de Afdeling vast dat het door het Unierecht beoogde doel in dit

geval niet wordt bereikt. De vreemdeling heeft namelijk geen enkel geloofwaardig aanknopingspunt naar voren gebracht waaruit afgeleid kan worden dat hij een Unierechtelijk verblijfsrecht heeft. De staatssecretaris heeft er terecht op gewezen dat de aanvraag van de vreemdeling geen enkele informatie bevat, behalve zijn eigen persoonsgegevens. De vreemdeling heeft geen verblijfsdoel aangekruist, hij heeft geen referent opgegeven en hij heeft geen onderbouwende documenten bijgevoegd, in weerwil van de instructies op het aanvraagformulier. Ook het dossier in deze zaak bevat geen geloofwaardige aanknopingspunten dat de vreemdeling een Unierechtelijk verblijfsrecht zou hebben. De vreemdeling verblijft naar eigen zeggen al tien jaar in de Europese Unie en hij heeft tijdens eerdere gehoren en verhoren nooit eerder verklaard dat hij familie- of gezinsleven uitoefent met een burger van de Unie bij wie hij wenst te verblijven. Dat er geen aanknopingspunt bestaat voor een Unierechtelijk verblijfsrecht, wordt in deze zaak ook bevestigd doordat de aanvraag is afgewezen op 8 april 2024 en dit besluit in rechte vaststaat.

5.2. De rechtbank heeft ook terecht overwogen dat aan het tweede vereiste is voldaan. De staatssecretaris heeft aannemelijk gemaakt dat de vreemdeling de aanvraag heeft ingediend met de intentie om zijn invrijheidsstelling te bewerkstelligen, door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder procedureel rechtmatig verblijf ontstaat. Die intentie blijkt onder andere uit de omstandigheid dat de vreemdeling geen gebruik heeft gemaakt van de door de staatssecretaris op 15 maart 2024 geboden gelegenheid om de aanvraag binnen twee weken alsnog compleet te maken. Daarnaast heeft de vreemdeling een aantal aanvragen om verblijfsvergunningen ingediend zonder daarbij de benodigde gegevens te verstrekken. De vreemdeling heeft de eerdergenoemde aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning van 7 maart 2024 ook niet met stukken onderbouwd en ook in die procedure heeft hij geen gebruik gemaakt van de geboden hersteltermijn. De staatssecretaris heeft deze aanvraag bij besluit van 2 april 2024 niet in behandeling genomen. Daarnaast heeft de vreemdeling desgevraagd niet toegelicht waarom hij deze twee aanvragen pas tijdens de bewaring heeft ingediend en niet op een eerder tijdstip tijdens zijn verblijf in de Europese Unie. Tot slot weegt als bijkomend element mee dat de vreemdeling zijn aanvraag om toetsing aan het EU-recht niet heeft ingediend op de plaats waar de vrijheidsontneming ten uitvoer wordt gelegd, als beschreven in artikel 3.101, tweede lid, van het Vb 2000. In plaats van zijn aanvraag direct kenbaar te maken bij de regievoerder of een andere ambtenaar op het detentiecentrum, heeft de vreemdeling de aanvraag per post en per fax verstuurd naar algemene postbussen van de Afdeling Asiel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, met als gevolg dat vertraging ontstond in de behandeling ervan.

Uit de bovenstaande omstandigheden volgt geen intentie om daadwerkelijk een vaststelling te verkrijgen dat er een Unierechtelijk verblijfsrecht bestaat. Onder deze omstandigheden is het daarentegen aannemelijk geworden dat de vreemdeling de aanvraag om toetsing aan het EU-recht heeft ingediend met als doel om procedureel rechtmatig verblijf te verkrijgen en daarmee zijn invrijheidsstelling te bewerkstelligen.

5.3. Tijdens de behandeling van het hoger beroep is bovendien gebleken dat de vreemdeling, nadat de rechtbank het onderzoek ter zitting heeft gesloten, nog drie nieuwe aanvragen om verblijfsvergunningen heeft ingediend. Op 16 april 2024 diende de vreemdeling een nieuwe aanvraag om toetsing aan het EU-recht in. Ook deze aanvraag is niet met de gevraagde bewijsstukken onderbouwd, noch heeft hij deze stukken overgelegd toen de staatssecretaris hem opnieuw een hersteltermijn bood. De staatssecretaris heeft deze aanvraag bij besluit van 26 april 2024 afgewezen. Overigens heeft de gemachtigde van de vreemdeling op de zitting van de Afdeling zelfs opgemerkt dat hij niet pretendeert dat er een Unierechtelijk verblijfsrecht bestaat. Verder heeft de vreemdeling op 6 mei 2024 een nieuwe aanvraag om

een reguliere verblijfsvergunning ingediend, opnieuw zonder de benodigde bewijsstukken bij te voegen. Op diezelfde dag diende hij ook een aanvraag krachtens artikel 64 van de Vw 2000 in.

5.4. De onder 5.3 genoemde omstandigheden kon de rechtbank niet bij haar oordeel betrekken. De rechtbank heeft niettemin terecht en op goede gronden overwogen dat uit de omstandigheden die wel bekend waren ten tijde van haar onderzoek ter zitting, al volgt dat de vreemdeling, ondersteund door zijn gemachtigde, misbruik van recht heeft gemaakt. Deze omstandigheden zijn weergegeven onder 5-5.2 van deze uitspraak.

Conclusie

6. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de vreemdeling met het indienen van de aanvraag om toetsing aan het EU-recht misbruik van recht heeft gemaakt. De staatssecretaris heeft namelijk aannemelijk gemaakt dat de vreemdeling met het indienen van die aanvraag kunstmatig de voorwaarden wilde creëren waaronder het recht op procedureel rechtmatig verblijf en daarmee invrijheidsstelling ontstaat, terwijl het doel van de Unieregeling niet wordt bereikt.

Omdat de vreemdeling met het indienen van de aanvraag om toetsing aan het EU-recht misbruik van recht heeft gemaakt, levert deze aanvraag geen procedureel rechtmatig verblijf op als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2021. De staatssecretaris heeft de maatregel van bewaring van 5 april 2024 dan ook op de juiste wettelijke grondslag opgelegd, namelijk artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000. De grieven falen.

7. Wat de vreemdeling verder heeft aangevoerd, leidt niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Dit oordeel hoeft niet verder te worden gemotiveerd. De reden daarvoor is dat het hogerberoepsschrift in zoverre geen vragen bevat die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoord moeten worden (artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000).

8. De Afdeling ziet ook ambtshalve geen reden om de bewaring onrechtmatig te achten. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Buntjer, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Buntjer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 juli 2024