

ECLI:NL:RBDHA:2024:8499

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	04-06-2024
Datum publicatie	04-06-2024
Zaaknummer	NL24.20258m NL24.21272 en NL24.21362
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak
Inhoudsindicatie	<p>Bewaring - prejudiciële vraag schottentheorie</p> <p>Eiser is ononderbroken in bewaring gehouden op grond van twee aansluitend opgelegde maatregelen tot bewaring. De rechtbank stelt vast, net als beide partijen, dat de eerste maatregel, die is opgelegd om de overdracht van eiser aan Spanje te verzekeren, onrechtmatig is geweest voordat deze maatregel is opgeheven. Verweerder heeft eiser evenwel niet in vrijheid gesteld, maar heeft eiser -in de situatie dat zijn vrijheid onrechtmatig werd ontnomen- in bewaring gehouden en aan hem een nieuwe maatregel opgelegd. Deze nieuwe maatregel is opgelegd om de verwijdering van eiser naar zijn land van herkomst te verzekeren en is ten tijde van de rechterlijke toetsing de grondslag van de bewaring.</p> <p>De rechtsvraag die in het hoofdgeding voorligt is de vraag of de omstandigheid dat de eerste maatregel onrechtmatig is geweest maar eiser ononderbroken in bewaring is gehouden, reeds meebrengt dat de rechterlijke autoriteit de onmiddellijke invrijheidstelling moet gelasten of dat de rechterlijke autoriteit hiertoe alleen bevoegd en verplicht is als de tweede maatregel ook onrechtmatig is. De rechtbank vraagt het Hof in wezen om uit te leggen of in deze situatie de rechterlijke toetsing van de bewaring betrekking heeft op de rechtmatigheid van de ononderbroken periode van vrijheidsontneming of betrekking heeft op de rechtmatigheid van de twee separate bewaringsmaatregelen.</p> <p>De Unierechtelijke bepalingen en de daarin vervatte verplichting voor de rechtelijke autoriteit om de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten als de bewaring niet of niet langer rechtmatig is, zijn duidelijk. De grondrechten op vrijheid en op een doeltreffende voorziening in rechte hebben een fundamenteel karakter. Omdat de bewaring een inbreuk op het recht op vrijheid behelst, mag er geen enkele twijfel bestaan over de omvang van de verplichting van de rechterlijke autoriteit en de wijze waarop een doeltreffende voorziening in rechte moet worden geboden als de in bewaring gehouden persoon verzoekt om in vrijheid te worden gesteld. De rechtbank verzoekt het Hof de geformuleerde vraag in de prejudiciële spoedprocedure (PPU) te beantwoorden.</p>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

zaaknummers: NL24.20258, NL24.21272, NL24.21362 Verwijzingsuitspraak

tussenuitspraak van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

C

[eiser],

eiser,

(gemachtigde: mr. P.H. Hillen),

en

de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder

(gemachtigde: mr. J.C. van Ossenbruggen-Theodoulou).

Verzoek prejudiciële spoedprocedure (PPU):

Verzoek op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie aan het Hof van Justitie van de Europese Unie tot het beantwoorden van de navolgende prejudiciële vraag in een spoedprocedure zoals is bepaald in artikel 23bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Unie:

Dienen artikel 15, tweede lid aanhef en onder b, richtlijn 2008/115 1 , artikel 9, derde lid, richtlijn 2013/33 2 en artikel 28, vierde lid, verordening nr. 604/2013 3 , gelezen in samenhang met artikelen 6 en 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat de rechterlijke autoriteit steeds verplicht is om de in bewaring gestelde persoon onmiddellijk in vrijheid te stellen indien de bewaring op enig moment gedurende de ononderbroken tenuitvoerlegging van een reeks opvolgende bewaringsmaatregelen onrechtmatig is geweest of is geworden?

De rechtbank wil het Hof conform artikel 107, tweede lid, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie in overweging geven om de gestelde prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

Artikel 15, tweede lid aanhef en onder b, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, artikel 9, derde lid, van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, en artikel 28, vierde lid, van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moeten aldus worden uitgelegd dat:

een rechterlijke autoriteit steeds verplicht is om de in bewaring gestelde persoon onmiddellijk in vrijheid te stellen indien de bewaring op enig moment gedurende de ononderbroken tenuitvoerlegging van een reeks opvolgende bewaringsmaatregelen onrechtmatig is geweest of is geworden, ongeacht of op het moment dat de rechterlijke toetsing wordt verricht (weer) aan de voorwaarden voor de bewaring wordt voldaan.

Motivering van de spoedeisendheid (PPU) conform het bepaalde in artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De prejudiciële verwijzing heeft betrekking op de uitlegging van bepalingen uit het Unierecht die behoren tot de gebieden bedoeld in titel V van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Eiser bevindt zich sinds 2 mei 2024 in vreemdelingenbewaring, waardoor zijn vrijheid ten tijde van deze verwijzingsuitspraak ruim een maand is ontnomen en de omstandigheid als bedoeld in artikel 267, vierde alinea, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie aan de orde is.

De beantwoording van de prejudiciële vraag door het Hof heeft een rechtstreekse invloed op de uitkomst van het hoofdgeding en regardeert het recht om onmiddellijk in vrijheid te worden gesteld als de bewaring onrechtmatig is.

Eiser is ononderbroken in bewaring gehouden op grond van twee aansluitend opgelegde maatregelen tot bewaring.

Uit het Unierecht volgt dat de in bewaring gestelde persoon onmiddellijk in vrijheid moet worden gesteld als de bewaring onrechtmatig is.

Op grond van de nationale bewaringsprocedure en jurisprudentie is de rechtbank echter uitsluitend bevoegd om de in bewaring gehouden persoon onmiddellijk in vrijheid te stellen als de specifieke maatregel op grond waarvan de bewaring voortduurt op het moment dat de rechter de rechterlijke toetsing verricht onrechtmatig is.

De rechtbank verzoekt het Hof in wezen om uit te leggen of de rechtbank, gelet op het fundamentele karakter van het recht op vrijheid en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, de rechtmatigheid van de ononderbroken periode van vrijheidsontneming moet beoordelen of de rechtmatigheid van de twee separate administratieve maatregelen moet beoordelen.

De nationale procedure waarin door eiser is opgekomen tegen zijn bewaring is geschorst totdat het Hof de prejudiciële vraag heeft beantwoord. Tegelijkertijd wordt eiser in bewaring gehouden en wordt door de autoriteiten aan de verwijdering van eiser naar zijn land van herkomst gewerkt.

De rechtbank verzoekt het Hof om gelet op deze feiten en omstandigheden de prejudiciële vraag in een spoedprocedure te behandelen zoals is bepaald in artikel 23bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van

de Europese Unie (PPU).

Procesverloop

Op 2 mei 2024 is aan eiser een maatregel van bewaring op grond van artikel 59a, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 opgelegd (maatregel I, NL24.20258)4.

Verweerder heeft deze maatregel op 17 mei 2024 opgeheven.

Verweerder heeft op 17 mei 2024 een terugkeerbesluit genomen, een inreisverbod voor de duur van twee jaar uitgevaardigd (NL24.213620) en aan eiser een maatregel van bewaring op grond van artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 opgelegd (maatregel II, NL.24.21272). Deze maatregel duurt thans voort.

Eiser heeft tegen beide maatregelen van bewaring, het terugkeerbesluit en inreisverbod beroep ingesteld. De beroepen tegen de maatregelen van bewaring worden tevens aangemerkt als verzoeken om toekenning van schadevergoeding voor zover de maatregelen onrechtmatig zijn of onrechtmatig zijn geweest.

De rechtbank heeft de beroepen op 22 mei 2024 gelijktijdig op zitting behandeld. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde en gehoord met tussenkomst van een beëdigde tolk. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Het beroep tegen het inreisverbod is ter zitting ingetrokken. Aansluitend aan de behandeling ter zitting heeft de rechtbank het onderzoek in alle overige procedures gesloten.

Bij bericht van 28 mei 2024 heeft de rechtbank partijen medegedeeld dat het onderzoek in alle procedures wordt heropend en geschorst omdat de rechtbank het noodzakelijk acht een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie.

Relevante feiten en standpunten van partijen

Eiser is op 1 mei 2024 om 20:25 uur, nadat bij een ticketcontrole in de internationale trein van Antwerpen naar Amsterdam is gebleken dat hij geen ticket kon tonen, de inzage van zijn identiteitsdocument gevorderd. Eiser is vervolgens staandegehouden, opgehouden en overgebracht om te worden gehoord. Na eiser op 2 mei 2024 gehoord te hebben, heeft verweerder besloten om eiser in bewaring te stellen.

In de maatregel van bewaring van 2 mei 2024 heeft verweerder overwogen dat er concrete aanwijzingen bestaan dat eiser onder de werkingssfeer van Verordening 604/2013 valt en dat deze maatregel wordt gevorderd door het belang van de openbare orde omdat er een significant risico bestaat op onderduiken. Deze maatregel strekt ertoe de overdracht van eiser aan Spanje te verzekeren.

Op 3 mei 2024 heeft verweerder de Spaanse autoriteiten verzocht om eiser over te nemen op grond van artikel 18, eerste lid onder a, van Verordening 604/2013. De Spaanse autoriteiten hebben dit verzoek op 14 mei 2024 afgewezen.

Verweerder heeft op 17 mei 2024 om 14:51 uur aan eiser een terugkeerbesluit opgelegd en tegelijkertijd een inreisverbod voor de duur van twee jaar uitgevaardigd. In het terugkeerbesluit is Marokko als land van bestemming aangemerkt. Eiser is op 17 mei 2024 om 15:00 uur in bewaring gesteld. Deze maatregel is voorafgaand aan de uitreiking ondertekend om 14:52 uur. In de maatregel van bewaring van 17 mei 2024 heeft verweerder overwogen dat de openbare orde de maatregel vordert, omdat er een risico bestaat dat eiser zich aan het toezicht zal onttrekken en eiser de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert. Deze maatregel strekt ertoe om de terugkeer van eiser naar zijn land van herkomst Marokko te verzekeren.

Verweerder heeft op 17 mei 2024 om 14:55 uur de bewaringsmaatregel van 2 mei 2024 opgeheven.

Eiser wordt vanaf 2 mei 2024 ononderbroken in vreemdelingenbewaring gehouden op grond van twee aansluitend opgelegde maatregelen.

Eiser heeft aangevoerd dat de tenuitvoerlegging van de eerste maatregel onder meer onrechtmatig is geworden omdat de Spaanse autoriteiten op 14 mei 2024 het claimverzoek van verweerder hebben afgewezen. De bewaring strekte vanaf dat moment niet langer tot het verzekeren van de overdracht aan Spanje. Op grond van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft verweerder maximaal 48 uur om een bewaringsmaatregel op een andere grondslag op te leggen en zo te voorkomen dat de maatregel onrechtmatig wordt en de invrijheidstelling moet volgen. Eiser voert aan dat de tenuitvoerlegging van deze maatregel na de afwijzing van het claimverzoek door de Spaanse autoriteiten langer dan 48 uur heeft voortgeduurd en hij daarom op dat moment in vrijheid had moeten worden gesteld.

Eiser stelt zich primair op het standpunt dat hij ten tijde van de behandeling ter zitting van de beroepen tegen de beide bewaringsmaatregelen nog steeds in bewaring wordt gehouden, zodat de rechtbank verplicht is om eiser onmiddellijk in vrijheid te stellen. Dat de onrechtmatig geworden eerste maatregel op dat moment is opgeheven en eiser thans op grond van de opvolgende tweede maatregel van 17 mei 2024 in bewaring wordt gehouden, maakt dit volgens eiser niet anders. Ongeacht of de maatregel van 17 mei 2024 rechtmatig is opgelegd, prevaleert het recht op vrijheid en dient de rechtbank eiser onmiddellijk in vrijheid te stellen. Eiser heeft zich subsidiair op het standpunt gesteld dat ook aan de maatregel van 17 mei 2024 gebreken kleven. Eiser heeft geen beroepsgronden aangedragen die betrekking hebben op de rechtmatigheid van het terugkeerbesluit dat als de grondslag voor de tweede bewaringsmaatregel dient.

Verweerder heeft ter zitting erkend dat de tenuitvoerlegging van de maatregel van 2 mei 2024 onrechtmatig is geweest voordat verweerder die maatregel heeft opgeheven. Verweerder is daarom bereid een bedrag van 100,- als schadevergoeding te voldoen om de onrechtmatige inbreuk op het recht op vrijheid te compenseren. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de maatregel van 17 mei 2024 niet reeds onrechtmatig is omdat deze maatregel aansluitend aan een onrechtmatig geworden maatregel is opgelegd. Verweerder stelt zich voorts, onder verwijzing naar bestendige jurisprudentie van de Afdeling, op het standpunt dat de onrechtmatig geworden maatregel ten tijde van de rechterlijke toetsing reeds is opgeheven en dat de rechtbank die maatregel dus niet meer kan (laten) opheffen. Omdat de rechtbank de onrechtmatige eerste maatregel niet meer kan opheffen, is de rechtbank volgens verweerder niet bevoegd om eiser in vrijheid te stellen vanwege die onrechtmatige eerste maatregel. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij bevoegd was om eiser ononderbroken in bewaring te houden en een nieuwe maatregel

op te leggen. Verweerder stelt zich voorts op het standpunt dat de maatregel van 17 mei 2024 rechtmatig is opgelegd en rechtmatig voortduurt en eiser dus niet in vrijheid gesteld dient te worden.

Overwegingen

Toepasselijke bepalingen

1. Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Artikel 5 - Recht op vrijheid en veiligheid

Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

f. in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.

()

4. Een ieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is.

()

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Artikel 6 - Het recht op vrijheid en veiligheid

Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.

Artikel 47 - Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

()

Artikel 52 - Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen

1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

2. De door dit Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld.

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

()

7. De toelichting, die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van dit Handvest van de grondrechten, wordt door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht genomen.

Artikel 53 - Beschermingsniveau

Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve toepassingsgebieden worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede door de grondwetten van de lidstaten.

Richtlijn 2008/115

Artikel 15 - Bewaring

()

2. De inbewaringstelling wordt door een administratieve of rechterlijke autoriteit gelast. De inbewaringstelling wordt schriftelijk gelast met opgave van de feitelijke en juridische gronden. Indien de inbewaringstelling door een administratieve autoriteit is gelast:

- a. voorzien de lidstaten erin dat een spoedige rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na de aanvang ervan plaatsvindt;
- b. of bieden de lidstaten de betrokken onderdaan van een derde land het recht voorziening te vragen bij het gerecht zodat de rechtmatigheid van de bewaring aan een spoedige rechterlijke toetsing wordt onderworpen, die zo spoedig mogelijk na het instellen van deze procedure tot een beslissing leidt. De lidstaten stellen de betrokken onderdaan van een derde land onmiddellijk van die mogelijkheid in kennis.

De betrokken onderdaan van een derde land wordt, als zijn bewaring niet rechtmatig is, onmiddellijk vrijgelaten.

()

4. Indien blijkt dat er omwille van juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is, of dat de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich niet meer voordoen, is de bewaring niet langer gerechtvaardigd en wordt de betrokkene onmiddellijk vrijgelaten.

De bewaring wordt gehandhaafd zolang de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich voordoen en zij noodzakelijk is om een geslaagde verwijdering te garanderen. Iedere lidstaat stelt een maximale bewaringsduur vast die niet meer dan zes maanden mag bedragen

()

Richtlijn 2013/33

()

Artikel 2 - Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

()

h) bewaring": het vasthouden van een verzoeker door een lidstaat op een bepaalde plaats, waar de betrokkene geen bewegingsvrijheid geniet;

()

Artikel 9 Waarborgen voor verzoekers in bewaring

1. Een verzoeker wordt slechts in bewaring gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen van toepassing zijn.

()

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.

Indien de toetsing ertoe leidt dat de bewaring als niet rechtmatig beoordeeld wordt, wordt de betrokken verzoeker onmiddellijk vrijgelaten.

()

Verordening nr. 604/2013

Artikel 28 - Bewaring

()

4. Op de voorwaarden voor de bewaring van personen en op de waarborgen die gelden voor in bewaring gehouden personen zijn, met het oog op het veilig stellen van de procedures voor overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat, de artikelen 9, 10 en 11 van Richtlijn 2013/33/EU van toepassing.

Vreemdelingenwet 2000 (Vw)

artikel 59a, eerste lid

Onze Minister kan vreemdelingen op wie de Verordening nr. 604/2013 van toepassing is, met het oog op de overdracht aan een verantwoordelijke lidstaat in bewaring stellen met inachtneming van artikel 28 van de Verordening nr. 604/2013.

artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a

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 geen rechtmatig verblijf heeft.

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.

()

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 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. 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.

Rechterlijke toetsing van de inbreuk van het recht op vrijheid of rechterlijke toetsing van het bevel tot bewaring?

2. De kern van het geschil van partijen in het hoofdgeding is de vraag of de rechtbank eiser in vrijheid moet stellen reeds omdat de eerste maatregel onrechtmatig is geweest en eiser niet in vrijheid is gesteld, maar ononderbroken in bewaring is gehouden en aan hem een nieuwe maatregel is opgelegd. In de nationale rechtspraak geldt als uitgangspunt dat een onrechtmatige maatregel van bewaring de daaropvolgende aansluitend opgelegde maatregel niet alleen al daarom onrechtmatig maakt. De rechtbank twijfelt of dit verenigbaar is met het Unierecht en overweegt daartoe als volgt.

3. In artikel 52, derde lid, Handvest, is bepaald dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend maar dat deze bepaling niet verhindert dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

4. In artikel 5, eerste lid, EVRM en artikel 6 Handvest is het grondrecht op vrijheid neergelegd. Artikel 5, eerste lid, EVRM bepaalt voorts dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve in een aantal limitatief opgesomde gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure. Artikel 52, eerste lid, Handvest, bepaalt dat beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden moeten gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Het Handvest en het EVRM staan toe dat het grondrecht op vrijheid kan worden ontnomen of beperkt.

5. Op grond van richtlijn 2008/115, richtlijn 2013/33 en verordening nr. 604/2013 is het de autoriteiten ook toegestaan het recht op vrijheid van een vreemdeling te ontnemen.

6. De rechtbank stelt vast dat richtlijn 2008/115, richtlijn 2013/33 en verordening nr. 604/2013 een limitatieve opsomming kennen van de gronden waarop de autoriteiten een vreemdeling in bewaring mogen stellen en daarmee het recht op vrijheid (tijdelijk) mogen ontnemen.

7. De rechtbank wijst voorts op de navolgende bepalingen:

- Een ieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht een voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is. (artikel 5, vierde lid, EVRM);

- De betrokken onderdaan van een derde land, wordt als zijn bewaring niet rechtmatig is, onmiddellijk vrijgelaten. (artikel 15, tweede lid onder b, richtlijn 2008/115);

- Indien de toetsing ertoe leidt dat de bewaring niet als rechtmatig beoordeeld wordt, wordt de betrokken verzoeker onmiddellijk vrijgelaten. (Artikel 9, derde lid, richtlijn 2013/33);

8. De rechtbank merkt allereerst op dat de rechterlijke autoriteit op grond van artikel 5, vierde lid, EVRM en artikel 15, tweede lid aanhef en onder b, richtlijn 2008/115 en artikel 9, derde lid, richtlijn 2013/33, de verplichting heeft om tot onmiddellijke invrijheidstelling over te gaan indien *de detentie of de bewaring* niet rechtmatig is.

9. In artikel 59c, tweede lid, van de Nederlandse Vreemdelingenwet, dat betrekking heeft op alle maatregelen die zijn gegrond op richtlijn 2008/115, richtlijn 2013/33 en verordening nr. 604/2013, is bepaald dat *de bewaring* achterwege blijft of wordt beëindigd indien deze niet langer noodzakelijk is met het oog op het doel van de bewaring⁵.

10. In artikel 94, zesde lid, van deze Vreemdelingenwet, welke bepaling betrekking heeft op het beroep bij de rechter, is echter bepaald dat de rechter die oordeelt dat de toepassing of tenuitvoerlegging van de maatregel in strijd is met de vreemdelingenwet, dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen niet gerechtvaardigd is, *de opheffing van de maatregel of een wijziging van de wijze van tenuitvoerlegging daarvan moet bevelen*.

De Nederlandse Vreemdelingenwet kent dus geen expliciete verplichting voor de rechterlijke autoriteit om de onmiddellijke invrijheidstelling te bevelen indien hij de bewaring als niet rechtmatig beoordeelt.

11. In het hoofdgeding rijst daarom de vraag hoe de rechtbank een doeltreffende voorziening in rechte dient te bieden indien wordt vastgesteld dat de bewaring op grond van de eerste maatregel onrechtmatig is geweest, maar er sprake is van een opvolgend opgelegde maatregel en een ononderbroken periode van vrijheidsontneming. De rechtbank verzoekt het Hof in wezen om nader te preciseren of de rechter bij wie een beroep tegen de bewaring wordt ingesteld, een rechterlijke toetsing van de inbreuk van het recht op vrijheid of een rechterlijke toetsing van het bevel tot bewaring dient te verrichten. De rechtbank acht deze nadere uitleg noodzakelijk omdat dit zal bepalen of de rechter die oordeelt dat bewaring onrechtmatig is geweest of geworden, reeds daarom verplicht is om de in bewaring gehouden persoon onmiddellijk in vrijheid te stellen en dus niet kan volstaan met het zo nodig bevelen van de opheffing van de onrechtmatige maatregel of wijziging van de tenuitvoerlegging daarvan. Dit is relevant indien aan de betrokken persoon twee of meer opvolgende bewaringsmaatregelen worden opgelegd en de vrijheidsontneming ononderbroken voortduurt. De rechtbank duidt met het onrechtmatig geweest zijn op de omstandigheid dat de bewaring (op grond van één of meerdere aansluitend opgelegde maatregelen) ten tijde van de rechterlijke toetsing wel rechtmatig is, maar in een eerdere fase van de tenuitvoerlegging niet. Met het onrechtmatig geworden zijn doelt de rechtbank op de situatie dat de bewaring ten tijde van de rechterlijke toetsing onrechtmatig is.

- De situatie dat de rechter het beroep tegen 1 bevel tot bewaring beoordeelt

12. De rechtbank stelt vast, net als beide partijen, dat de eerste maatregel, die is opgelegd om de overdracht van eiser aan Spanje te verzekeren, onrechtmatig is geweest voordat deze maatregel is opgeheven. Verweerder heeft eiser evenwel niet in vrijheid gesteld, maar heeft eiser -in de situatie dat zijn vrijheid onrechtmatig werd ontnomen- in bewaring gehouden en aan hem een nieuwe maatregel opgelegd. De rechtbank benadrukt dat de oplegging van de nieuwe maatregel niet aanstonds is opgelegd nadat is

gebleken dat de voortdurende van de eerste maatregel niet langer gerechtvaardigd zou zijn, maar dat dit is geschied op het moment dat de maatregel reeds onrechtmatig was geworden. Deze nieuwe maatregel is opgelegd om de verwijdering van eiser naar zijn land van herkomst te verzekeren.

13. De rechtbank vraagt zich af of op het moment dat blijkt dat de maatregel niet langer gerechtvaardigd is, reeds tot onmiddellijke invrijheidstelling moet worden overgegaan en dat de maatregel dus onrechtmatig is als deze vanaf dat moment voortduurt.

14. De Nederlandse Vreemdelingenwet kent verschillende grondslagen voor de bewaring, naar gelang bijvoorbeeld de bewaring de terugkeer naar het land van herkomst of de overdracht aan een andere lidstaat moet verzekeren of dient om de identiteit of nationaliteit van een verzoeker om internationale bescherming na te gaan. Op grond van bestendige nationale jurisprudentie dient nadat blijkt dat de maatregel niet langer gerechtvaardigd is om het beoogde doel te bereiken, de opheffing van deze maatregel en de oplegging van een opvolgende maatregel op een andere grondslag uiterlijk na twee dagen te geschieden om de vreemdeling ononderbroken in bewaring te kunnen houden⁶.

De rechtbank overweegt hierbij dat een nationale rechtspraak waarin de administratieve autoriteit twee dagen de gelegenheid krijgt om een nieuwe maatregel op te leggen nadat duidelijk is dat het met de maatregel beoogde doel niet meer bereikt kan worden en de bewaring desondanks gedurende die twee dagen mag laten voortduren, niet verenigbaar lijkt met de verplichting om over te gaan tot onmiddellijke invrijheidsstelling. Het Unierecht voorziet immers niet in een grondslag voor bewaring om administratieve redenen of om de oplegging van een nieuwe maatregel voor te bereiden. Bovendien kunnen deze omstandigheden niet aan de in bewaring gehouden persoon worden toegeschreven. In de nationale jurisprudentie wordt deze termijn evenwel aan verweerder geboden en beoordeeld in het kader van de voortvarendheid waarmee wordt gehandeld aan het met de maatregel beoogde doel. Dit roept echter vragen op. De vrijheidsontneming duurt immers voort op grond van de eerdere maatregel, waarvan reeds is gebleken dat het met die maatregel beoogde doel niet (meer) kan worden bereikt.

15. In het hoofdgeding heeft verweerder aangegeven dat niet is overwogen om de Spaanse autoriteiten om heroverweging van de afwijzing van het claimverzoek te verzoeken, maar dat de motivering van de afwijzing is geaccepteerd omdat verweerder deze motivering juist achtte.

16. De rechtbank ziet zich primair voor de vraag gesteld of de verplichting voor de rechterlijke autoriteit om een persoon die in bewaring wordt gehouden onmiddellijk in vrijheid te stellen, is beperkt tot die gevallen waarin de maatregel op het moment dat de rechterlijke toetsing wordt verricht onrechtmatig is of dat de rechterlijke autoriteit hiertoe altijd is verplicht als de maatregel op enig moment onrechtmatig is geweest of is geworden.

17. De bewoordingen van artikel 15, tweede lid aanhef en onder b, richtlijn 2008/115 en artikel 9, derde lid, richtlijn 2013/33, welke bepaling gelet op artikel 28, vierde lid, verordening nr. 604/2013, van overeenkomstige toepassing is op de bewaring met het oogmerk de overdracht te verzekeren, behelzen een verplichting om de in bewaring gehouden persoon onmiddellijk in vrijheid te stellen als de detentie of de bewaring onrechtmatig is of niet als rechtmatig wordt beoordeeld.

18. Uit de bewoordingen van deze bepalingen kan niet worden afgeleid dat de verplichting voor de rechter om de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten uitsluitend geldt als de omstandigheid die de maatregel onrechtmatig maakt zich voordoet op het moment van de rechterlijke toetsing.

Het fundamentele karakter van zowel het recht op vrijheid als het recht op een doeltreffende voorziening in rechte staat naar het oordeel van de rechtbank ook in de weg aan het aannemen van een dergelijke inperking van de verplichting van de rechterlijke autoriteit.

Indien de tenuitvoerlegging van de bewaring op enig moment onrechtmatig is geweest of is geworden en de betrokken persoon op het moment dat dit wordt vastgesteld in bewaring wordt gehouden, zal de rechterlijke autoriteit dan ook, naar het oordeel van de rechtbank, de onmiddellijke invrijheidstelling moeten gelasten.

19. Een andere uitleg zou meebrengen dat het recht om in vrijheid te worden gesteld niet steeds ten volle kan worden geëffectueerd. Een dergelijke uitleg brengt ook mee dat de rechterlijke autoriteit niet steeds in staat is om zijn verplichting om tot die invrijheidstelling over te gaan te voldoen, welke verplichting onlosmakelijk is verbonden met het recht op vrijheid, en dus niet steeds in staat is om een doeltreffende voorziening in rechte te bieden.

20. Een andere uitleg zou ook meebrengen dat een invrijheidstelling wordt voorkomen door het ongedaan maken van de betreffende gebreken, zodat ten tijde van de rechterlijke toetsing de maatregel weer rechtmatig voortduurt. In dat geval zou het moment waarop de rechterlijke toetsing wordt verricht, bepalend zijn of een onrechtmatige vrijheidsontneming tot invrijheidstelling leidt. Het komt de rechtbank voor dat dit tot rechtsonzekerheid voor de in bewaring gehouden persoon en tot arbitraire vrijheidsontneming kan leiden.

21. Indien de administratieve autoriteit die de maatregel heeft opgelegd zelf onderkent dat de bewaring niet of niet langer rechtmatig is, kan dan namelijk worden voorkomen dat de in bewaring gehouden persoon in vrijheid wordt gesteld door zorg te dragen dat op het moment van de rechterlijke toetsing weer wordt voldaan aan de voorwaarden van de maatregel. De administratieve autoriteit die de maatregel oplegt en niet zelf aan de verplichting voldoet om tot onmiddellijke invrijheidstelling over te gaan zodra de maatregel niet langer gerechtvaardigd is, kan dan bewerkstelligen dat de bewaring voortduurt terwijl deze reeds onrechtmatig is geweest.

22. De in bewaring gestelde persoon kan de rechterlijke autoriteit weliswaar verzoeken om in vrijheid te worden gesteld en de Nederlandse Vreemdelingenwet bepaalt korte termijnen voor de rechterlijke toetsing en het doen van uitspraak door de rechter⁷. Als het Unierecht echter aldus moet worden uitgelegd dat uitsluitend indien de maatregel op het moment van de rechterlijke toetsing onrechtmatig is, de rechterlijke autoriteit ook verplicht is om over te gaan tot de onmiddellijke invrijheidstelling, is onvoldoende gewaarborgd dat de betrokken persoon niet onrechtmatig in bewaring wordt gehouden als de rechterlijke autoriteit vaststelt dat de inbreuk op zijn recht op vrijheid op enig moment onrechtmatig is geweest.

23. In de nationale rechtspraktijk wordt aangenomen dat de maatregel vanaf het moment dat de tenuitvoerlegging onrechtmatig is geworden niet meer rechtmatig kan worden. Indien deze maatregel voortduurt op het moment dat de rechterlijke toetsing wordt verricht, is de rechterlijke autoriteit verplicht om de opheffing van de maatregel te bevelen. Omdat de rechterlijke autoriteit verplicht is om de maatregel op te heffen, is de rechterlijke autoriteit ook verplicht om de onmiddellijke invrijheidstelling van de in bewaring gehouden persoon te gelasten. In deze situatie is het niet relevant of op het moment van de rechterlijke toetsing weer wordt voldaan aan de rechtmatigheidsvoorwaarden van de bewaring. Indien de maatregel reeds is opgeheven en de persoon die in bewaring werd gehouden reeds in vrijheid is gesteld, maakt deze persoon aanspraak op schadevergoeding. De rechtbank acht de nationale rechtspraktijk op dit punt in overeenstemming met het Unierecht voor zover het de beoordeling van de rechtmatigheid van één enkele maatregel betreft. De rechtbank vraagt zich echter af of het toepassen van deze nationale jurisprudentie verenigbaar is met het Unierecht als een persoon ononderbroken in bewaring wordt gehouden op grond van een tweede aansluitend opgelegde maatregel en de eerste maatregel onrechtmatig is geweest.

- De situatie dat de rechter het beroep tegen 2 bevelen tot bewaring beoordeelt

24. In het hoofdgeding erkent verweerder dat eiser onrechtmatig in bewaring is gehouden en dat hij eiser desondanks niet in vrijheid heeft gesteld. Verweerder heeft in plaats van eiser in vrijheid te stellen omdat de bewaring onrechtmatig was, op dat moment een nieuwe maatregel opgelegd om zodoende eiser voortdurend in bewaring te kunnen houden. Verweerder heeft ter zitting aangegeven bereid te zijn om schadevergoeding te voldoen voor de ondergane onrechtmatige vrijheidsontneming.

25. De rechtbank dient in het hoofdgeding te beoordelen of eiser thans rechtmatig in bewaring wordt gehouden. Omdat vaststaat dat de eerste maatregel onrechtmatig is geweest en eiser niet daadwerkelijk in vrijheid is gesteld, rijst de vraag of de tweede maatregel reeds hierom onrechtmatig is.

26. Eiser verzoekt met zijn beroep tegen de maatregelen primair om onmiddellijk in vrijheid te worden gesteld. Uitsluitend indien de rechtbank de onmiddellijke invrijheidstelling niet gelast, komt de rechtbank toe aan de vraag of eiser in aanmerking moet worden gebracht voor schadevergoeding.

27. In de nationale rechtspraak wordt in de rechterlijke procedure waarin de rechtmatigheid van de bewaring wordt beoordeeld, beoordeeld of de maatregel moet worden opgeheven. Het administratiefrechtelijke besluit is voorwerp van het geschil en niet de vrijheidsontneming. Uitsluitend als de maatregel moet worden opgeheven, volgt de onmiddellijke invrijheidstelling. Deze wijze van beoordelen van een beroep tegen de bewaring heeft verregaande gevolgen voor de omvang van het recht op vrijheid en de omvang van de verplichting om een onrechtmatige invrijheidstelling onmiddellijk te beëindigen.

28. Een reeds opgeheven maatregel kan immers niet nogmaals worden opgeheven. Indien twee opvolgende maatregelen aansluitend zijn opgelegd, zal de eerste maatregel steeds zijn opgeheven. Indien die eerste, reeds opgeheven, maatregel onrechtmatig is geweest en de rechterlijke autoriteit die niet meer kan opheffen, zou er geen verplichting meer zijn om de in bewaring gehouden persoon onmiddellijk in vrijheid te stellen.

Indien de rechter echter de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming beoordeelt in plaats van de rechtmatigheid van de maatregel, vindt een wezenlijke andere beoordeling plaats die wezenlijk andere gevolgen zal hebben indien de eerste maatregel niet steeds aan de rechtmatigheidsvoorwaarden heeft voldaan.

29. Indien de eerste maatregel onrechtmatig is en de rechterlijke autoriteit moet beoordelen of de vrijheidsontneming onrechtmatig is geweest of is geworden, betekent dit dat de rechterlijke autoriteit verplicht is om de invrijheidstelling van de vreemdeling te gelasten als de vreemdeling op het moment dat de rechterlijke toetsing wordt verricht in bewaring wordt gehouden. De rechterlijke autoriteit zal dan moeten vaststellen dat de betrokken persoon ononderbroken krachtens opvolgende maatregelen in bewaring is gehouden en in die gehele periode van vrijheidsontneming de bewaring op enig moment onrechtmatig is geweest. Nadat de invrijheidstelling is gelast, kan de rechter vervolgens nagaan welke maatregel reeds was opgeheven en welke maatregel ten gevolge van de invrijheidstelling nog moet worden opgeheven.

30. De rechtbank wijst er hierbij uitdrukkelijk op dat de eerste maatregel weliswaar is opgeheven voordat de tweede maatregel is opgelegd, maar dat eiser nimmer daadwerkelijk in vrijheid is gesteld. Eiser verbleef ten tijde van de opheffing van de eerste maatregel in het detentiecentrum in Rotterdam en is voorafgaand aan de oplegging van de tweede maatregel gehoord in het detentiecentrum Rotterdam en de oplegging van de tweede maatregel heeft ook in het detentiecentrum Rotterdam plaatsgevonden. Eiser bevindt zich vanaf 2 mei 2024 ononderbroken in bewaring en heeft het detentiecentrum Rotterdam in deze periode éénmaal verlaten en wel om voor de rechtbank te verschijnen en in persoon te worden gehoord over zijn vrijheidsontneming. De opheffing van de eerste maatregel wekt de indruk dat eiser in vrijheid is gesteld, echter de tweede maatregel is aansluitend aan de opheffing van de eerste maatregel opgelegd en tenuitvoergelegd, zodat eiser nimmer daadwerkelijk in vrijheid is gesteld. De opheffing van een maatregel betekent in deze situatie uitsluitend dat een maatregel juridisch wordt opgeheven en de bewaring op grond van die maatregel daarmee wordt beëindigd, maar betekent dus niet dat de vrijheidsontneming daadwerkelijk wordt beëindigd. De juridische beëindiging van de eerste maatregel heeft dus niet geleid tot de feitelijke beëindiging van de vrijheidsontneming.

31. Ter voorlichting van het Hof merkt de rechtbank op dat het een veel voorkomende situatie is dat de grondslag voor een opgelegde maatregel niet langer juist wordt geacht en daarom een nieuwe maatregel wordt opgelegd omdat inmiddels de maatregel voor een ander doel noodzakelijk wordt geacht. In deze situatie wordt de betrokken persoon steeds ononderbroken in bewaring gehouden.

32. De rechtbank vraagt zich dus af of uit het Unierecht volgt dat de rechterlijke autoriteit de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming moet beoordelen en dit in het hoofdgeding betekent dat eiser in vrijheid moet worden gesteld reeds omdat de eerste bewaring onrechtmatig is en dus ongeacht of de bewaring op grond van de tweede maatregel rechtmatig is.

33. In de nationale jurisprudentie wordt aangenomen dat een eerdere onrechtmatige maatregel de tweede aansluitend opgelegde maatregel niet zonder meer onrechtmatig maakt, maar dat er een nadere beoordeling dient te worden verricht. Het is dus niet uitgesloten dat de eerdere onrechtmatige maatregel zodanig doorwerkt dat de tweede maatregel toch hierom moet worden opgeheven.

Het beoordelingskader voor de rechterlijke autoriteit die het beroep tegen twee bevelen tot bewaring beoordeelt is door de Afdeling onder meer uiteengezet in de uitspraak van 11 september 2023³⁸, en luidt als volgt:

()

3.3.2. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2005 volgt dat als uitgangspunt geldt dat een gebrek in de eerste maatregel van bewaring de daaropvolgende maatregel niet alleen al daarom van het begin af onrechtmatig maakt. Uit de uitspraak van de Afdeling van 12 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2083, onder 6.1, volgt dat op dit uitgangspunt een uitzondering moet worden gemaakt in geval van een ernstige schending van het fundamentele recht om in vrijheid te worden gesteld indien de bewaring onrechtmatig is. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 26 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:885, onder 3.2, waaruit volgt dat aan een opeenstapeling van ernstige gebreken een zwaar gewicht toekomt.

()

34. De rechtbank vraagt zich af of het relevant moet worden geacht op grond van welke gebreken, hoeveel gebreken en de duur dat deze gebreken hebben voortgeduurd, de eerste maatregel van bewaring onrechtmatig is bevonden. Bij de beoordeling en vaststelling dat een maatregel onrechtmatig is, komt aan deze omstandigheden een zeker gewicht toe. Indien echter is vastgesteld dat de maatregel onrechtmatig is, is het, naar het oordeel van de rechtbank, niet langer relevant op grond waarvan deze vaststelling heeft plaatsgevonden.

35. De rechtbank overweegt hierbij dat elke schending van het fundamentele recht om in vrijheid te worden gesteld indien de bewaring onrechtmatig is, ernstig is. Artikel 15, tweede lid aanhef en onder b, richtlijn 2008/115 en artikel 9, derde lid, richtlijn 2013/33 bepalen niet dat een nadere beoordeling moet of mag worden verricht alvorens de rechterlijke autoriteit die vaststelt dat de bewaring onrechtmatig is, verplicht is om de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten. Het genot van het recht op vrijheid dient ten volle te kunnen worden geëffectueerd in elke situatie dat de vrijheid onrechtmatig is ontnomen. De ernst en de duur van de onrechtmatigheid doet naar het oordeel van de rechtbank niet af aan de verplichting om steeds de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten. De ernst en de duur van de onrechtmatigheid kan wel worden betrokken bij het bepalen van de hoogte van de schadevergoeding waarop de onrechtmatig in bewaring gehouden persoon aanspraak maakt.

36. De Afdeling heeft eerder uitdrukkelijk overwogen dat de onmiddellijke invrijheidstelling is bedoeld om een onrechtmatigheid op te heffen die ten tijde van de rechterlijke toetsing nog voortduurt. De Afdeling leidt dit af uit de arresten van het Hof en motiveert dit in de uitspraak van 16 juni 2023³⁹ als volgt:

()

5.3. Uit artikel 15, tweede lid, laatste alinea, van de Richtlijn 2008/115 en artikel 9, derde lid, laatste alinea, van de Richtlijn 2013/33 volgt dat een vreemdeling onmiddellijk moet worden vrijgelaten als uit een rechterlijke toetsing volgt dat een maatregel van bewaring onrechtmatig is. In het arrest Mahdi, met name punt 62, heeft het Hof in lijn hiermee geoordeeld dat de bewaringsrechter, wanneer een bewaringsmaatregel niet langer gerechtvaardigd is, een vervangende maatregel of de invrijheidstelling van de betrokken vreemdeling moet kunnen gelasten. In het arrest C, B en X, met name de punten 86

en 88, voegt het Hof hieraan toe dat deze bepalingen zijn bedoeld om een vreemdeling in vrijheid te kunnen stellen als blijkt dat zijn bewaring niet of niet langer rechtmatig is. De onmiddellijke invrijheidstelling is dus bedoeld om een onrechtmatigheid op te heffen die ten tijde van de rechterlijke toetsing nog voortduurt.

5.4. Uit het arrest van het Hof van 14 mei 2020, FMS, ECLI:EU:C:2020:367, met name de punten 285 en 294, volgt dat de verplichting tot onmiddellijke invrijheidstelling bij onrechtmatige bewaring vereist dat de lidstaten ervoor zorgen dat iedere maatregel door een rechter getoetst wordt. Bij de vaststelling dat die maatregel onrechtmatig is, moet die nationale rechter de betrokken vreemdeling onmiddellijk in vrijheid kunnen stellen.

()

37. De rechtbank stelt vast dat indien de rechterlijke autoriteit het beroep tegen 1 bevel tot bewaring beoordeelt, de onmiddellijke invrijheidstelling ook wordt gelast indien sprake is geweest van een onrechtmatigheid die ten tijde van de rechterlijke toetsing niet meer voortduurt. De rechtbank stelt tevens vast dat de feiten en omstandigheden die aan deze arresten van het Hof ten grondslag hebben gelegen, niet geheel vergelijkbaar zijn met de feiten en omstandigheden in het hoofdgeding. Het Hof heeft het Unierecht en meer in het bijzonder de verplichting om in het geval van vrijheidsontneming een doeltreffende voorziening in rechte te bieden als sprake is van twee opvolgende maatregelen van bewaring waarbij de eerste bewaring onrechtmatig is geweest, voor zover de rechtbank heeft kunnen nagaan, nog niet geïd. De rechtbank kan uit deze arresten van het Hof ook niet afleiden hoe het Hof de verplichting om de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten zou uitleggen als sprake is van feiten en omstandigheden zoals die voorliggen in het hoofdgeding.

38. In dezelfde uitspraak van 16 juni 2023 heeft de Afdeling voorts als volgt overwogen:

()

5.5. In het Nederlandse bewaringsstelsel worden alle opgelegde bewaringsmaatregelen, al dan niet van rechtswege, door de rechter op rechtmatigheid getoetst. Als een onrechtmatige maatregel op het moment van toetsen nog voortduurt, dan heeft de bewaringsrechter de bevoegdheid om de betrokken vreemdeling in vrijheid te stellen. Als de onrechtmatige maatregel al is beëindigd en is vervangen door een nieuwe maatregel, dan is de onrechtmatigheid al hersteld en kan dezelfde maatregel niet opnieuw opgeheven worden. De rechter die een maatregel toetst die al is opgeheven, kan de vreemdeling dus niet in vrijheid stellen, ook niet als er inmiddels een andere maatregel is opgelegd. Invrijheidstelling volgt pas als ook de tweede maatregel onrechtmatig is. Omdat voor een maatregel op een andere wettelijke grondslag andere vereisten gelden, wordt de rechtmatigheid hiervan in een afzonderlijke procedure getoetst. Zie de Afdelingsuitspraak van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2005, onder 3.1-3.3. Als de opvolgende maatregel ten tijde van die rechterlijke toetsing nog voortduurt en onrechtmatig blijkt te zijn, dan kan de rechter die bevoegd is om die maatregel te toetsen de vreemdeling wel in vrijheid stellen. Daarmee voorziet het Nederlandse bewaringsstelsel in een doeltreffende voorziening in rechte en is er altijd een bevoegde rechter die de vreemdeling in vrijheid kan stellen.

()

39. De rechtbank twijfelt of deze toepassing van het Unierecht juist is en of de rechtbank in het hoofdgeding niet alleen bevoegd moet worden geacht, maar daarentegen verplicht is om eiser in vrijheid te stellen reeds omdat de eerste maatregel onrechtmatig is geweest en eiser ononderbroken in bewaring is gehouden. Het is de vraag of de onrechtmatigheid van de eerste maatregel genoegzaam is hersteld door de juridische opheffing en beëindiging van de maatregel en de eventuele toekenning van schadevergoeding en dus of het Nederlandse bewaringsstelsel het recht op vrijheid voldoende beschermt en waarborgt. Deze wijze van herstellen van een onrechtmatige inbreuk op het recht op vrijheid is immers wezenlijk anders dan het in vrijheid stellen van de betrokken persoon die onrechtmatig in bewaring is en nog steeds wordt gehouden. Of de rechterlijke autoriteit tot invrijheidstelling kan overgaan is, naar het oordeel van de rechtbank, uitsluitend afhankelijk van de

vraag of eiser ten tijde van de rechterlijke toetsing in bewaring wordt gehouden. Of de rechterlijke autoriteit hiertoe verplicht is reeds omdat de eerste maatregel onrechtmatig is geweest, is afhankelijk van de uitleg van het Hof of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat de rechterlijke toetsing betrekking heeft op de rechtmatigheid van de ononderbroken periode van vrijheidsontneming of betrekking heeft op de rechtmatigheid van de specifieke maatregel op grond waarvan de betrokken persoon op het moment van de rechterlijke toetsing in bewaring wordt gehouden. Het Hof heeft in haar arrest C, B en X van 8 november 2022¹⁰ onder meer het navolgende overwogen:

()

72 In dat verband moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd dat elke bewaring van een derdelander een ernstige inmenging vormt op het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid, of dit nu is krachtens richtlijn 2008/115 in het kader van een terugkeerprocedure ten gevolge van illegaal verblijf, krachtens richtlijn 2013/33 in het kader van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming of krachtens verordening nr. 604/2013 in het kader van de overdracht van een persoon die om internationale bescherming verzoekt aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek [zie in die zin arresten van 15 maart 2017, Al Chodor, C528/15, EU:C:2017:213, punt 40, en 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 105].

()

74 Het doel van bewaringsmaatregelen in de zin van richtlijn 2008/115, richtlijn 2013/33 en verordening nr. 604/2013 is niet de vervolging of bestraffing van strafbare feiten, maar de verwezenlijking van de doelstellingen die met deze instrumenten worden nagestreefd op het gebied van respectievelijk de terugkeer, de behandeling van verzoeken om internationale bescherming en de overdracht van derdelanders.

75 Gelet op de ernst van deze inmenging in het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid en rekening houdend met het belang van dat recht is de bevoegdheid van de bevoegde nationale autoriteiten om een derdelander in bewaring te stellen strikt afgebakend (zie in die zin arrest van 30 juni 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba e.a., C72/22 PPU, EU:C:2022:505, punten 83 en 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een maatregel van bewaring kan dus alleen worden bevolen of verlengd met inachtneming van algemene en abstracte regels waarin de voorwaarden en de wijze van toepassing ervan zijn vastgelegd (zie in die zin arrest van 10 maart 2022, Landkreis Gifhorn, C519/20, EU:C:2022:178, punt 62).

()

79 Wanneer blijkt dat niet of niet langer is voldaan aan de in punt 77 van dit arrest genoemde voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring, moet de betrokkene, zoals de Uniewetgever overigens in artikel 15, lid 2, vierde alinea, en lid 4, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2013/33 expliciet aangeeft, onmiddellijk worden vrijgelaten.

()

81 Wat in de tweede plaats het recht van door een lidstaat in bewaring gestelde derdelanders op effectieve rechterlijke bescherming betreft, is het vaste rechtspraak dat de lidstaten krachtens artikel 47 van het Handvest moeten zorgen voor effectieve rechterlijke bescherming van de aan het Unierecht ontleende individuele rechten (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C924/19 PPU en C925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 142).

()

86 86 Zoals uit al deze bepalingen blijkt, heeft de Uniewetgever niet alleen gemeenschappelijke materiële normen vastgesteld, maar ook voorzien in gemeenschappelijke procedurele normen, die tot doel hebben ervoor te zorgen dat er in elke lidstaat een regeling bestaat die de bevoegde rechterlijke autoriteit in staat stelt om, indien nodig na ambtshalve toetsing, de betrokkene in vrijheid te stellen zodra blijkt dat zijn bewaring niet of niet langer rechtmatig is.

()

90 De in punt 88 van dit arrest gegeven uitlegging waarborgt dat de rechterlijke bescherming van het grondrecht op vrijheid in alle lidstaten effectief wordt gewaarborgd, ongeacht of deze lidstaten voorzien in een systeem waarin het bevel tot bewaring wordt gegeven door een administratieve autoriteit en aan rechterlijke toetsing is onderworpen, dan wel in een systeem waarin dat bevel rechtstreeks door een rechterlijke autoriteit wordt gegeven.

91 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de door de Raad van State aangehaalde rechtspraak van het Hof volgens welke het Unierecht, gelet op het beginsel dat in een geding het initiatief bij de partijen ligt, de nationale rechter niet verplicht om ambtshalve aan de schending van het Unierecht ontleende rechtsgronden in het geding te brengen wanneer hij voor het onderzoek van deze rechtsgronden buiten de grenzen van het door de partijen afgebakende geding zou moeten treden door zich te baseren op andere feiten en omstandigheden dan die welke de partij die belang heeft bij de toepassing van de desbetreffende bepalingen, aan haar vordering ten grondslag heeft gelegd (zie met name arresten van 14 december 1995, Van Schijndel en van Veen, C430/93 en C431/93, EU:C:1995:441, punten 21 en 22; 7 juni 2007, Van der Weerd e.a., C222/05C225/05, EU:C:2007:318, punten 35 en 36, en 7 september 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C927/19, EU:C:2021:700, punt 145).

92 Het door de Uniewetgever vastgestelde strikte kader voor bewaring en voortduring van een bewaringsmaatregel leidt immers tot een situatie die niet geheel te vergelijken valt met een bestuursrechtelijk geschil waarin het initiatief en de afbakening van het geschil bij de partijen berusten.

()

40. De rechtbank vraagt zich af of in de nationale rechtspraak de rechterlijke autoriteit voldoende in staat is om, indien nodig na ambtshalve toetsing, de betrokkene in vrijheid te stellen zodra blijkt dat zijn bewaring onrechtmatig is geweest of is geworden en of de rechterlijke autoriteit dus voldoende in staat is om het grondrecht op vrijheid effectief te waarborgen indien de betrokkene ononderbroken in bewaring is gehouden op grond van een reeks opvolgende maatregelen. Zoals hiervoor overwogen acht de rechtbank niet bepalend of de bewaring op het moment van de rechterlijke toetsing rechtmatig is, maar acht de rechtbank doorslaggevend of de bewaring op enig moment in de ononderbroken tenuitvoerlegging van een reeks opvolgende bewaringsmaatregelen onrechtmatig is geweest of is geworden. Het Hof heeft dit in het arrest C, B en X van 8 november 2022¹¹ niet uitdrukkelijk overwogen. In de twee verwijzingen die aan het arrest ten grondslag hebben gelegen was deze rechtsvraag echter ook niet aan de orde, zodat het Hof het Unierecht op dit punt niet nader heeft hoeven uit te leggen. De rechtbank ziet niet in op welke wijze de rechterlijke autoriteit een doeltreffende voorziening in rechte kan bieden als het verboden is om de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten uitsluitend omdat de onrechtmatige maatregel reeds is opgeheven maar de betrokken persoon niet daadwerkelijk in vrijheid is gesteld en in bewaring wordt gehouden op het moment van de rechterlijke toetsing. De rechtbank meent dat het uitsluitend in aanmerking brengen voor een schadevergoeding alleen als herstel voor een onrechtmatige inbreuk op het recht op vrijheid kan dienen als de betrokken persoon reeds in vrijheid is gesteld. In het geval de betrokken persoon in bewaring wordt gehouden op het moment van de rechterlijke toetsing en de inzet van het geding is het verzoek om in vrijheid te worden gesteld, kan uitsluitend het onmiddellijk beëindigen van een onrechtmatige vrijheidsontneming als een doeltreffende voorziening in rechte worden gekwalificeerd, eventueel aangevuld met toekenning van schadevergoeding. Een maatregel van bewaring kan alleen worden bevolen of verlengd met inachtneming van algemene en abstracte regels waarin de voorwaarden en de wijze van toepassing ervan zijn vastgelegd. Indien, zoals in het hoofdgeding, het onrechtmatige karakter van een maatregel wordt onderkend en in die onrechtmatige situatie door de administratieve autoriteit een nieuwe maatregel wordt bevolen, wordt de rechterlijke autoriteit belet om effectieve rechterlijke bescherming te bieden indien het verboden zou zijn om de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten als de tweede maatregel wel aan de rechtmatigheidsvoorwaarden voldoet. De rechterlijke autoriteit kan dan niet voorkomen dat de betrokkene een onrechtmatige inbreuk op het grondrecht op vrijheid heeft ondergaan en desondanks niet in vrijheid wordt gesteld.

41. De rechtbank vraagt het Hof nader te preciseren hoe het Unierecht en haar eerdere arresten moeten worden uitgelegd en toegepast indien de eerste maatregel onrechtmatig is geweest, eiser niet daadwerkelijk in vrijheid is gesteld en ten tijde van de rechterlijke toetsing in bewaring wordt gehouden op grond van een nieuwe maatregel die aansluitend aan de opheffing van de onrechtmatige maatregel is opgelegd. De bewaring is een administratieve maatregel en geen punitieve sanctie. De administratiefrechtelijke grondslag kan echter geen rechtvaardiging zijn om het recht om gevrijwaard te blijven van een onrechtmatige inbreuk op het recht op vrijheid te beperken. Indien een administratiefrechtelijk toetsingskader wordt gehanteerd en daarom de rechtmatigheid van een maatregel wordt beoordeeld, kan dit afbreuk doen aan het nuttig effect van het recht op vrijheid en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Weliswaar kennen Richtlijn 2008/115, Richtlijn 2013/33 en de Verordening nr. 604/2013 specifieke voorwaarden voor de bewaring en weliswaar wordt steeds de verwezenlijking van een ander doel beoogd. Deze Unierechtelijke regelingen verplichten echter tot de onmiddellijke invrijheidstelling als de bewaring niet rechtmatig is. Dat het doel en daarmee de juridische grondslag van de bewaring wijzigt indien een nieuwe maatregel wordt opgelegd, kan geen afbreuk doen aan deze verplichting omdat al deze maatregelen een inbreuk op het grondrecht op vrijheid behelzen. De maatregel van bewaring is een administratief besluit waartegen beroep kan worden ingesteld en doorgaans betekent dit in het administratieve recht dat de omvang van het geschil wordt bepaald door dat ene besluit. Het door de Uniewetgever vastgestelde strikte kader voor bewaring en voortdurende van een bewaringsmaatregel leidt echter, zoals het Hof reeds eerder heeft overwogen, tot een situatie die niet geheel te vergelijken valt met een bestuursrechtelijk geschil. De kern van het bestuursrechtelijke geschil in de bewaringsprocedure is immers de vraag of de vrijheidsontneming rechtmatig is en steeds rechtmatig is geweest. Daarom acht de rechtbank om het hoofdgeding te kunnen beslechten het noodzakelijk dat het Hof uitlegt of de rechterlijke toetsing van de bewaring betrekking heeft op de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming of betrekking heeft op de rechtmatigheid van elke specifieke administratiefrechtelijke maatregel.

42. De rechtbank merkt hierbij uitdrukkelijk op dat niet de vraag wordt voorgelegd of een nieuwe maatregel mag worden opgelegd als een eerdere maatregel niet langer gerechtvaardigd is of onrechtmatig is geweest of is geworden. De rechtbank verzoekt het Hof om uit te leggen of uit het Unierecht volgt dat het recht op vrijheid en het daarmee onlosmakelijk verbonden recht om gevrijwaard te blijven van een onrechtmatige vrijheidsontneming, meebrengt dat indien de rechterlijke autoriteit vaststelt dat in de ononderbroken periode dat een persoon in bewaring wordt gehouden, deze bewaring op enig moment onrechtmatig is geweest of geworden, de rechterlijke autoriteit steeds verplicht is om de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten.

43. Indien het Hof het Unierecht aldus uitlegt dat de rechterlijke toetsing betrekking heeft op de rechtmatigheid van elke specifieke maatregel, brengt dit mee dat het moment waarop de rechterlijke toetsing plaatsvindt bepalend kan zijn voor de invrijheidstelling van de in bewaring gehouden persoon. Het komt de rechtbank voor dat dit sterk afbreuk doet aan het recht op vrijheid en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Het grondrecht op vrijheid is immers een van de meest fundamentele rechten en het kan niet zo zijn dat dit recht niet kan worden geëffectueerd omdat de bewaringsprocedure een administratiefrechtelijk karakter heeft waarbij de rechtmatigheid van een besluit wordt beoordeeld als in wezen de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming de inzet en de omvang van het geschil is. Deze juridische afbakening van specifieke maatregelen in een ononderbroken periode van vrijheidsontneming kan ook niet tot de conclusie leiden dat een onrechtmatig bevonden maatregel die reeds is opgeheven slechts kan doorwerken in de opvolgende maatregel naar gelang van de ernst, duur of het aantal gebreken op grond waarvan deze maatregel onrechtmatig is bevonden. Aan elke onrechtmatige vrijheidsontneming op vreemdelingrechtelijke gronden dient -tenminste- het gevolg te worden verbonden dat de betreffende vreemdeling, indien de vrijheidsontneming op vreemdelingrechtelijke gronden ononderbroken voortduurt, in vrijheid wordt gesteld. Afhankelijk van de gevolgen voor de vreemdeling, die bijvoorbeeld zijn gelegen in de duur van de ondergane onrechtmatige vrijheidsontneming of de belasting vanwege medische of persoonsproblematiek, zou de vreemdeling in aanmerking kunnen komen voor een financiële tegemoetkoming van de vooronderstelde geleden

immateriële schade, dus niet in plaats van, maar aanvullend op de invrijheidstelling.

44. De rechtbank wijst in dit verband uitdrukkelijk op punt 90 in het arrest C, B en X van 8 november 2022¹². Het Hof heeft gewezen op het belang dat de rechterlijke bescherming van het grondrecht op vrijheid in alle lidstaten effectief moet worden gewaarborgd, ongeacht of deze lidstaten voorzien in een systeem waarin het bevel tot bewaring wordt gegeven door een administratieve autoriteit en aan rechterlijke toetsing is onderworpen, dan wel in een systeem waarin dat bevel rechtstreeks door een rechterlijke autoriteit wordt gegeven.

In het hoofdgeding heeft verweerder onderkend dat de eerste maatregel onrechtmatig was. Verweerder heeft eiser vervolgens in een situatie van onrechtmatige vrijheidsontneming in bewaring gehouden en een nieuwe maatregel opgelegd. Indien het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat de rechtbank in deze situatie niet verplicht is om eiser in vrijheid te stellen, is de rechterlijke bescherming van het grondrecht op vrijheid wezenlijk minder gewaarborgd dan wanneer het bevel tot bewaring rechtstreeks door een rechterlijke autoriteit zou worden gegeven. De administratieve autoriteit is dan eenvoudigweg in staat om de rechterlijke bescherming eigenhandig te beperken door te voorkomen dat de rechter aan zijn verplichting kan voldoen om tot onmiddellijke invrijheidstelling over te gaan bij de vaststelling dat de bewaring onrechtmatig is geweest. Weliswaar dient de rechterlijke toetsing spoedig na het bevel tot inbewaringstelling plaats te vinden. Dit moment waarop de rechterlijke toetsing plaatsvindt kan echter niet door eiser worden bepaald of afgedwongen, terwijl het voorafgaand aan de rechterlijke toetsing opleggen van een nieuwe maatregel, dan zou voorkomen dat de rechtbank het recht op vrijheid effectief waarborgt door de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten. Het Unierecht gebiedt de lidstaten, gelet op de uitlegging hiervan door het Hof, de bewaringsprocedure zodanig in te richten dat hetzelfde hoogwaardige niveau van rechtsbescherming wordt geboden. De rechtbank twijfelt of dit niveau kan worden bereikt als de rechterlijke autoriteit niet tot invrijheidstelling kan en moet overgaan als in de periode dat een betrokkene ononderbroken in bewaring is gehouden, de bewaring op enig moment onrechtmatig is geweest. Dat de onrechtmatige maatregel is opgeheven en de grondslag en het doel van de bewaring in de ononderbroken periode van bewaring zijn gewijzigd, kan de eerdere onrechtmatigheid immers niet ongedaan maken of herstellen.

45. Het Hof heeft er op gewezen dat wat betreft het recht van een door een lidstaat in bewaring gestelde derdelander op effectieve rechterlijke bescherming, het vaste rechtspraak is dat de lidstaten krachtens artikel 47 van het Handvest moeten zorgen voor effectieve rechterlijke bescherming van de aan het Unierecht ontleende individuele rechten. Het kan niet zo zijn dat het effectieve genot van eiser van zijn recht op vrijheid teniet gaat door eenvoudigweg een nieuwe maatregel op te leggen die wel voldoet aan de rechtmatigheidsvoorwaarden. De systematiek van het moeten nemen van een nieuw administratief besluit omdat de bewaring wordt opgelegd met een ander doel, mag het ten volle kunnen effectueren van het recht op vrijheid en het daarmee onlosmakelijk verbonden recht om onmiddellijk in vrijheid te worden gesteld als de inbreuk van de autoriteiten op het recht op vrijheid onrechtmatig is, niet beletten.

46. Het Hof heeft reeds gepreciseerd dat wanneer blijkt dat niet of niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring, de betrokkene, zoals de Uniewetgever in artikel 15, lid 2, vierde alinea, en lid 4, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2013/33 expliciet aangeeft, onmiddellijk moet worden vrijgelaten. Indien het Hof deze uitleg onverkort toepasselijk acht op de feiten en omstandigheden in het hoofdgeding, is de rechtbank verplicht om eiser in vrijheid te stellen. De bewaring is immers in de ononderbroken periode van vrijheidsontneming onrechtmatig geweest op het moment dat de eerste maatregel de grondslag voor de bewaring vormde. Indien het Hof het Unierecht daarentegen aldus uitlegt dat de bewaringsprocedure betrekking heeft op de rechtmatigheid van de afzonderlijke specifieke maatregelen, zal de rechtbank moeten volstaan met de vaststelling dat de bewaring in de periode dat eiser ononderbroken in bewaring is geweest weliswaar enige tijd onrechtmatig is geweest, maar dat de verplichting om tot invrijheidstelling over te gaan vervalt als de vrijheidsontneming ten tijde van de rechterlijke toets uit hoofde van een ander administratiefrechtelijk besluit plaatsvindt. Dan zal de rechtbank eiser in aanmerking brengen voor

schadevergoeding omdat hij onrechtmatig in bewaring is gehouden, maar hem uitsluitend in vrijheid stellen indien blijkt dat ook de tweede maatregel onrechtmatig is of is geweest. De rechtbank vraagt het Hof dan ook nader uit te leggen hoe de afbakening van verschillende periodes binnen de totale ononderbroken periode van vrijheidsontneming verenigbaar is met punt 72 van haar arrest van 8 november 2022 in de zaak C, B en X13, waarin het Hof heeft overwogen dat elke bewaring van een derdelander een ernstige inmenging vormt op het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid.

Conclusie en prejudiciële vraag

47. Eiser wordt thans in bewaring gehouden met het oog op de verwijdering naar zijn land van herkomst. Direct voorafgaand aan de bewaring met dit doel, is eiser in bewaring gehouden om de overdracht op grond van verordening nr. 604/2013 te verzekeren. Deze eerste maatregel is op enig moment onrechtmatig geworden. Verweerder heeft dit onrechtmatige karakter van de bewaring onderkend. Verweerder heeft eiser evenwel niet in vrijheid gesteld, maar heeft de onrechtmatige maatregel opgeheven en aansluitend een nieuwe maatregel opgelegd. Ten tijde van de rechterlijke toetsing is deze nieuwe maatregel de grondslag van de bewaring.

48. De rechtsvraag die in het hoofdgeding voorligt is de vraag of de omstandigheid dat de eerste maatregel onrechtmatig is geweest maar eiser ononderbroken in bewaring is gehouden, reeds meebrengt dat de rechterlijke autoriteit de onmiddellijke invrijheidstelling moet gelasten of dat de rechterlijke autoriteit hiertoe alleen bevoegd en verplicht is als de tweede maatregel ook onrechtmatig is. De rechtbank vraagt het Hof in wezen om uit te leggen of in deze situatie de rechterlijke toetsing van de bewaring betrekking heeft op de rechtmatigheid van de ononderbroken periode van vrijheidsontneming of betrekking heeft op de rechtmatigheid van de twee separate bewaringsmaatregelen.

49. De Uniewetgever heeft in artikel 15, lid 2, vierde alinea, en lid 4, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2013/33 expliciet aangegeven dat wanneer blijkt dat niet of niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring, de betrokkene, onmiddellijk moet worden vrijgelaten. De rechtbank verzoekt het Hof om uit te leggen hoe deze verplichting moet worden gezien in de situatie als in het hoofdgeding aan de orde.

50. Deze hiervoor genoemde Unierechtelijke bepalingen en de daarin vervatte verplichting voor de rechtelijke autoriteit om de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten als de bewaring niet of niet langer rechtmatig is, zijn duidelijk. De grondrechten op vrijheid en op een doeltreffende voorziening in rechte hebben een fundamenteel karakter. In de nationale rechtspraak wordt getwijfeld hoe deze Unierechtelijke verplichting voor de rechterlijke autoriteit, gelet op juist deze grondrechten, moet worden uitgelegd en toegepast indien een betrokken persoon ononderbroken in bewaring wordt gehouden op grond van een reeks opvolgende bewaringsmaatregelen en een onrechtmatige maatregel uit die reeks ten tijde van de rechterlijke toetsing reeds is opgeheven. De rechtbank heeft eerder overwogen dit niet te kunnen afleiden uit de eerdere arresten van het Hof. Omdat de bewaring een inbreuk op het recht op vrijheid behelst, mag er geen enkele twijfel bestaan over de omvang van de verplichting van de rechterlijke autoriteit en de wijze waarop een doeltreffende voorziening in rechte moet worden geboden als de in bewaring gehouden persoon verzoekt om in vrijheid te worden gesteld.

De rechtbank verzoekt het Hof daarom en gelet op al hetgeen is overwogen, de navolgende vraag in de prejudiciële spoedprocedure te beantwoorden:

Dienen artikel 15, tweede lid aanhef en onder b, richtlijn 2008/115, artikel 9, derde lid, richtlijn 2013/33 en artikel 28, vierde lid, verordening nr. 604/2013, gelezen in samenhang met artikelen 6 en 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat de rechterlijke autoriteit steeds verplicht is om de in bewaring gestelde persoon onmiddellijk in vrijheid te stellen indien

de bewaring op enig moment gedurende de ononderbroken tenuitvoerlegging van een reeks opvolgende bewaringsmaatregelen onrechtmatig is geweest of is geworden?

51. De rechtbank schorst de behandeling van het beroep en houdt iedere verdere beslissing aan.

Beslissing

De rechtbank:

- verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing in een spoedprocedure (PPU) uitspraak te doen op de hierboven onder rechtsoverweging 50 geformuleerde vraag;
- schorst de behandeling van het beroep totdat het Hof uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S. van Lokven, rechter, in aanwezigheid van mr. S.C. Mellendijk - Leinders, griffier.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op: 4 juni 2024.

Rechtsmiddel

Tegen deze verwijzingsuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de einduitspraak in deze zaak.

¹ richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven

² richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming

³ verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend

⁴ In de nationale rechtspraktijk wordt het begrip maatregel van bewaring gehanteerd om te duiden dat het bevel tot bewaring een administratiefrechtelijk besluit is. De rechtbank gebruikt in deze uitspraak de term maatregel.

⁵ Deze verplichting is in vergelijkbare bewoordingen neergelegd in artikel 5.4, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

⁶ Uitspraken van de Afdeling van 6 mei 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1869), 23 december 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2963) en 7 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:705)

⁷ Artikel 94, leden 1, 4 en 5, Vw en artikel 96, leden 1 en 2, Vw.

⁸ ECLI:NL:RVS:2023:3508

⁹ ECLI:NL:RVS:2023:2353

¹⁰ Arrest van het Hof C, B en X van 8 november 2022 in de gevoegde zaken C-704/20 en C-39/21, ECLI:EU:C:2022:858

¹¹ Arrest van het Hof C, B en X van 8 november 2022 in de gevoegde zaken C-704/20 en C-39/21, ECLI:EU:C:2022:858

¹² Arrest van het Hof C, B en X van 8 november 2022 in de gevoegde zaken C-704/20 en C-39/21, ECLI:EU:C:2022:858

¹³ Arrest van het Hof C, B en X van 8 november 2022 in de gevoegde zaken C-704/20 en C-39/21, ECLI:EU:C:2022:858
