

201106665/1/V4.

Datum uitspraak: 22 mei 2012

RAAD VAN STATE  
AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister voor Immigratie en Asiel,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, van 17 juni 2011 in zaak nr. 11/19188 in het geding tussen:

(-)

en

de minister.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 mei 2011 is aan de vreemdeling een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd, die nadien is voortgezet. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 17 juni 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het met een kennisgeving vanwege de minister daartegen aanhangig gemaakte beroep gegrond verklaard en de onmiddellijke opheffing van de maatregel tot vrijheidsontneming bevolen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 17 juni 2011, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 januari 2012, waar de minister (thans: de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel), vertegenwoordigd door mr. C. Prins en mr. D. Kuiper, beiden werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. H. Martens, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Onder de minister wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorganger.

2.2. Uit het op 14 mei 2011 op ambtsead opgemaakte proces-verbaal van bevindingen blijkt dat de vreemdeling, nadat zij te kennen had gegeven een asielaanvraag in Nederland te willen indienen, op deze dag is overgedragen aan de afdeling 'Claims Identificatie en Artikel 4' van de Brigade Vreemdelingenzaken van de Koninklijke Marechaussee, district Schiphol. Op dezelfde dag is de vreemdeling op grond van artikel 3 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) de toegang geweigerd en is haar, onder verwijzing naar de toegangswijering, op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 de verplichting opgelegd zich op te houden in het Aanmeldcentrum Schiphol (hierna: het AC Schiphol). Op 17 mei 2011 heeft de vreemdeling een aanvraag om haar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen ingediend.

2.3. De rechtbank heeft, samengevat weergegeven, overwogen dat de minister op grond van het beleid, neergelegd in paragraaf A6/1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000), en het bepaalde in artikel 7, derde lid, van Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van de

Europese Unie van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB 2003, L 31; hierna: de Opvangrichtlijn) gehouden is te onderzoeken of voor het dienen van het grensbewakingsbelang met een ander middel dan vrijheidsontneming kan worden volstaan. Nu niet is gebleken dat de minister dat in dit geval heeft gedaan, heeft hij volgens de rechtbank met de enkele verwijzing naar het grensbewakingsbelang onvoldoende deugdelijk onderbouwd waarom in het geval van de vreemdeling in redelijkheid tot het opleggen van een maatregel als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 kon worden overgegaan. Voor haar oordeel dat de minister kan volstaan met een vrijheidsbeperkende maatregel of een meldplicht, zonder daarmee het grensbewakingsbelang prijs te geven, heeft de rechtbank voorts verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2004 in zaak nr. 200407707/1 (JV 2005/9).

2.4. Ingevolge artikel 2, aanhef en onder b, van de Opvangrichtlijn, wordt onder asielverzoek verstaan: een door een onderdaan van een derde land of een staatloze ingediend verzoek dat kan worden opgevat als een verzoek om internationale bescherming door een lidstaat uit hoofde van het Verdrag van Genève. Elk verzoek om internationale bescherming wordt als een asielverzoek beschouwd, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk om een andere vorm van bescherming vraagt waarom afzonderlijk kan worden verzocht.

Ingevolge dat artikel, aanhef en onder c, wordt onder asielzoeker verstaan: een onderdaan van een derde land die een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen definitief besluit is genomen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, voor zover thans van belang, is deze richtlijn van toepassing op alle onderdanen van derde landen en staatlozen die een asielverzoek aan de grens of op het grondgebied van een lidstaat indienen voor zover zij als asielzoeker op het grondgebied mogen verblijven.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, voor zover thans van belang, kunnen asielzoekers zich vrij bewegen op het grondgebied van de ontvangende lidstaat.

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, mogen de lidstaten in de gevallen waarin zulks nodig blijkt, bijvoorbeeld om juridische redenen of om redenen van openbaar belang, een asielzoeker overeenkomstig hun nationale wetgeving op een bepaalde plaats vasthouden.

2.4.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van Vw 2000, wordt in andere dan in de Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (hierna: de Schengengrenscode) geregelde gevallen de toegang tot Nederland geweigerd aan de vreemdeling die:

- a. niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding, dan wel in het bezit is van een document voor grensoverschrijding waarin het benodigde visum ontbreekt;
- b. een gevaar oplevert voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- c. niet beschikt over voldoende middelen om te voorzien zowel in de kosten van verblijf in Nederland als in die van zijn reis naar een plaats buiten Nederland waar zijn toegang gewaarborgd is; of
- d. niet voldoet aan de voorwaarden die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, kan de vreemdeling aan wie toegang is geweigerd worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats.

Ingevolge het tweede lid kan een ruimte of plaats, bedoeld in het eerste lid, worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek.

2.4.2. Volgens paragraaf A6/1 van de Vc 2000, waarin algemene uitgangspunten voor het beleid betreffende vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen zijn neergelegd, dient, voor zover thans van belang, de toepassing van een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel, vanwege het ingrijpende karakter daarvan, beperkt te blijven tot het strikt noodzakelijke. Vermeld wordt dat steeds zal moeten worden nagegaan of met een lichter middel volstaan kan worden en dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit voortdurend in acht dienen te worden genomen.

Volgens paragraaf C12/2.3, waarin het beleid is neergelegd betreffende de beschikbaarheid in het AC Schiphol van asielzoekers aan wie de toegang is geweigerd, wordt, voor zover thans van belang, wanneer een vreemdeling niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Schengengrenscodex dan wel artikel 3 van de Vw 2000 en aan de buitengrens te kennen geeft asiel te willen aanvragen, op aanwijzing van het Hoofd van de Immigratie en Naturalisatiedienst, de toegang geweigerd en wordt op grond van artikel 6, eerste lid en tweede lid, van de Vw 2000 het AC Schiphol aangewezen als plaats of ruimte waar de vreemdeling zich dient op te houden.

In paragraaf C9/2.1.1.1 is in dat verband nog vermeld dat voor deze aanwijzing geen nadere criteria gelden dan de omstandigheid dat de toegang is geweigerd.

2.5. De minister klaagt, de grieven in onderlinge samenhang gelezen en samengevat weergegeven, dat de rechtbank, door te overwegen zoals hiervoor vermeld onder 2.3., niet heeft onderkend dat de Opvangrichtlijn niet van toepassing is op asielzoekers aan wie de toegang tot het grondgebied van Nederland is geweigerd. De minister verwijst ter onderbouwing van dit standpunt naar de uitspraken van de Afdeling van 29 juni 2011 in zaak nr. 201104031/1/V3 en van 22 september 2010 in zaak nr. 200906855/1/V1 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)). Voorts heeft de rechtbank volgens de minister niet onderkend dat het beleid, neergelegd in paragraaf C12/2.3 van de Vc 2000, de ambtenaren belast met de grensbewaking niet de vrijheid biedt om in een geval als dit af te zien van het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel. In dit verband stelt de minister zich op het standpunt dat volgens zijn beleid aan het belang van de effectieve grensbewaking een zodanig groot gewicht wordt toegekend dat de oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel zonder meer gerechtvaardigd is. De door de vreemdeling aangevoerde omstandigheid, dat zij te kennen heeft gegeven asiel te willen aanvragen, is in het beleid verdisconteerd en vormt op zichzelf geen aanleiding om in haar geval geen vrijheidsontnemende maatregel op te leggen, aldus de minister.

2.6. In de uitspraak van 4 oktober 2011 in zaak nr. 201102753/1/V3 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) heeft de Afdeling overwogen dat een door een onderdaan van een derde land of een staatloze in persoon ten overstaan van de autoriteiten kenbaar gemaakte wens om hem internationale bescherming te verlenen als een asielverzoek, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b, van de Opvangrichtlijn, moet worden aangemerkt. Op het moment dat bedoelde wens aldus kenbaar is gemaakt, is deze persoon een asielzoeker, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder c, van deze richtlijn, en moet hij worden geacht rechtmatig verblijf, als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000, te hebben verkregen.

2.6.1. Uit het vorengaande volgt dat in het geval van de vreemdeling, die een onderdaan is van een derde land, vanaf het moment dat zij op 14 mei 2011 in persoon ten overstaan van een ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee te kennen gaf asiel te willen vragen, sprake was van een asielverzoek, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b, van de Opvangrichtlijn, en dat de vreemdeling aldus een asielzoeker is geworden, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder c, van deze richtlijn. Voorts moet de vreemdeling daarmee worden geacht rechtmatig verblijf, als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000, te hebben verkregen en mag zij daarom, zoals ook volgt uit voormelde uitspraak van 22 september 2010, op het grondgebied van Nederland verblijven, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Opvangrichtlijn.

Dat aan de vreemdeling de toegang is geweigerd maakt dit niet anders. Zoals in voormelde uitspraak van 4 oktober 2011 is overwogen, moet artikel 3, eerste lid, gelezen in samenhang met het derde lid, van de Vw 2000 in dit verband immers aldus worden uitgelegd dat in andere dan in de Schengengrenscodex geregelde gevallen de ambtenaren belast met de grensbewaking een vreemdeling die te kennen geeft dat hij asiel wenst de verdere toegang tot het grondgebied, dat wil zeggen de feitelijke verdere binnenkomst in het grondgebied, mogen ontzeggen. Hieruit volgt dat de omstandigheid dat de vreemdeling op grond van artikel 3 van de Vw 2000 de toegang is geweigerd en zij zich daarom niet vrij mag bewegen op het gehele grondgebied van Nederland, niet wegneemt dat zij zich feitelijk reeds op het grondgebied, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Opvangrichtlijn, bevindt.

Gelet op het vorengaande is de Afdeling thans, anders dan volgt uit voormelde uitspraak van

29 juni 2011, van oordeel dat de Opvangrichtlijn op de vreemdeling van toepassing is. De in de grieven voorgedragen klacht dat die richtlijn in dit geval niet van toepassing is, faalt derhalve.

2.7. Dat de Opvangrichtlijn op de vreemdeling van toepassing is, biedt op zichzelf echter geen grond voor het oordeel dat de minister aan haar geen vrijheidsontnemende maatregel had mogen opleggen.

2.7.1. In artikel 7, eerste lid, van de Opvangrichtlijn is als uitgangspunt neergelegd dat asielzoekers zich vrij kunnen bewegen op het grondgebied van een lidstaat. In het derde lid is bepaald dat de lidstaten in de gevallen waarin zulks nodig blijkt een asielzoeker overeenkomstig hun nationale wetgeving op een bepaalde plaats mogen vasthouden. Zoals volgt uit voormelde uitspraak van 29 juni 2011, is het standpunt van de minister dat in gevallen als hier aan de orde het grensbewakingsbelang in beginsel steeds het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel vergt niet onjuist. Gevallen waarin een asielzoeker de toegang is geweigerd kunnen daarom in beginsel worden aangemerkt als 'gevallen waarin zulks nodig blijkt' als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Opvangrichtlijn.

Hoe de minister gebruik maakt van de hem ingevolge artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 toegekende bevoegdheid, is neergelegd in paragraaf C12/2.3 van de Vc 2000. Met deze wettelijke bepalingen en het voor de toepassing daarvan in de Vc 2000 opgenomen beleid is voorzien in de omzetting van artikel 7, derde lid, van de Opvangrichtlijn in de nationale wetgeving.

2.7.2. Ter zitting van de Afdeling heeft de minister, desgevraagd, nader uiteengezet dat voormeld beleid weliswaar voorschrijft dat een ambtenaar belast met de grensbewaking aan een asielzoeker die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang als bedoeld in artikel 3 van de Vw 2000, ter handhaving van het grensbewakingsbelang de toegang weigert en vervolgens een vrijheidsontnemende maatregel oplegt, maar dat in de toepassingspraktijk daarvan wordt afgezien indien in het geval van een individuele vreemdeling sprake is van bijzondere omstandigheden die vrijheidsontneming onevenredig bezwarend maken. Volgens de minister is daarvan, bijvoorbeeld, sprake indien een vreemdeling een zelfstandig reizend jong kind is of een acute ziekenhuisopname behoeft. Voor een verdere individuele belangenafweging door een ambtenaar belast met de grensbewaking is volgens de minister geen plaats. Tijdens de asielprocedure van de desbetreffende vreemdeling kunnen evenwel alsnog omstandigheden naar voren komen die aanleiding kunnen geven tot het opheffen van de opgelegde vrijheidsontnemende maatregel, aldus de minister.

2.7.3. Het in de Vc 2000 neergelegde beleid, dat de handhaving van het grensbewakingsbelang als uitgangspunt heeft, biedt geen ruimte om af te zien van oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 aan een asielzoeker aan wie de toegang is geweigerd. De Afdeling ziet zich daarom genoodzaakt na te gaan of door een zoveel mogelijk richtlijnconforme uitleg van deze wettelijke bepalingen en de daaraan in de desbetreffende beleidsregels gegeven invulling, een situatie kan worden bereikt die overeenkomt met artikel 7, derde lid, van de Opvangrichtlijn en waarbij de volle werking daarvan is verzekerd. De Afdeling is van oordeel dat zulks mogelijk is door voormeld beleid aldus te verstaan dat de vorenomschreven praktische invulling daarvan geacht moet worden deel van dat beleid uit te maken. Op die wijze is voldoende gewaarborgd dat geen vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd, dan wel een reeds opgelegde maatregel wordt opgeheven indien in het licht van de bijzondere, individuele omstandigheden van een vreemdeling het opleggen of het voortduren van een vrijheidsontnemende maatregel in redelijkheid niet of niet langer gerechtvaardigd is. Hiermee wordt voldaan aan het in artikel 7, derde lid, van de Opvangrichtlijn neergelegde vereiste dat de lidstaten een asielzoeker alleen overeenkomstig hun nationale wetgeving op een bepaalde plaats mogen vasthouden in de gevallen waarin zulks nodig blijkt.

2.8. De minister heeft niet ten onrechte geen aanleiding gezien de vreemdeling een minder dwingende maatregel dan vrijheidsontneming op te leggen.

2.8.1. Indien in gevallen als hier aan de orde een minder dwingende maatregel dan vrijheidsontneming wordt opgelegd, zoals een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 6, eerste lid, van de Vw 2000 of een meldplicht, heeft dat tot gevolg dat feitelijk

verdere toegang tot Nederland wordt verkregen. Zoals hiervoor onder 2.7.1. is overwogen, is het standpunt van de minister dat in beginsel steeds moet worden aangenomen dat het grensbewakingsbelang alleen kan worden veiliggesteld door het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel dan ook niet onjuist.

2.8.2. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, volgt, zoals de Afdeling in voormelde uitspraak van 29 juni 2011 heeft overwogen, uit voormelde uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2004 niet dat een minder dwingende maatregel in vorenbedoelde zin kan worden toegepast, zonder dat daarmee het grensbewakingsbelang wordt prijsgegeven. In die zaak heeft de Afdeling vastgesteld dat de desbetreffende vreemdeling feitelijk de toegang tot Nederland had verkregen nadat de haar opgelegde vrijheidsontnemende maatregel abusievelijk was opgeheven, maar is, gezien de bijzondere omstandigheden van het geval, geconcludeerd dat de minister niet door het nemen of achterwege laten van maatregelen ondubbelzinnig te kennen heeft gegeven dat hij het door artikel 3 van de Vw 2000 beschermde belang van de grensbewaking heeft prijsgegeven, dat hij evenmin voormeld belang ingevolge een daartoe strekkende, in rechte onaantastbare uitspraak heeft moeten prijsgeven en dat hij bovendien heeft getracht met de nog beschikbare wettelijke mogelijkheden een zo intensief mogelijk toezicht op de vreemdeling te blijven uitoefenen.

2.8.3. Voor zover moet worden aangenomen dat de rechtbank doelt op de mogelijkheid dat de minister in een geval als hier aan de orde aan een vreemdeling op grond van artikel 6, eerste lid, van de Vw 2000 de verplichting oplegt zich op te houden in de lounge van de luchthaven Schiphol, waarmee hij het grensbewakingsbelang niet hoeft prijs te geven, wordt het volgende overwogen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 7a van de Vreemdelingenwet (oud) (TK 1988 1989, 20 972, nr. 3), thans artikel 6 van de Vw 2000, blijkt dat de wetgever de mogelijkheid om vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd hun vrijheid te ontnemen, heeft ingevoerd omdat verblijf in de lounge grote nadelen had. De lounge heeft geen adequate faciliteiten, is ongeschikt voor een menswaardige opvang en een adequate handhaving van de openbare orde en rust. Voorts is de lounge, gelet op de mogelijkheid om van hieruit de grensbewaking te omzeilen en de grens alsnog te overschrijden, uit oogpunt van grensbewaking en het voorkomen van illegale grensoverschrijding, ongeschikt gebleken voor het langdurig gedwongen openthoud van groepen vreemdelingen die de sterke en uitgesproken wil hebben om voor langere tijd in Nederland te verblijven. De verplichting om te verblijven in de lounge is door de wetgever derhalve niet beoogd als alternatief voor vrijheidsontneming in een geval als hier aan de orde en deze maatregel kan ook anderszins niet in redelijkheid worden aangemerkt als een meer passende maatregel dan de aan de vreemdeling opgelegde maatregel.

2.8.4. Van bijzondere, individuele omstandigheden op grond waarvan de minister in het geval van de vreemdeling niettemin van vrijheidsontneming had moeten afzien, is niet gebleken. Dat de vreemdeling een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel heeft ingediend, is daartoe onvoldoende. Deze omstandigheid, die is verdisconteerd in het voormelde beleid, is op zichzelf onvoldoende om te oordelen dat de minister ten onrechte het grensbewakingsbelang laat prevaleren boven het belang van de vreemdeling bij de toepassing van een minder dwingende maatregel.

2.9. Gelet op het vorengaande is er, anders dan de vreemdeling ter zitting van de Afdeling heeft verzocht, geen aanleiding voor het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, nu het buiten tot prejudiciële verwijzing nopende twijfel is dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister niet in redelijkheid met de enkele verwijzing naar het grensbewakingsbelang kon overgaan tot het opleggen van een maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000, zonder eerst te hebben onderzocht of in het geval van de vreemdeling met een minder dwingende maatregel kon worden volstaan.

In zoverre slagen de grieven.

2.10. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 14 mei 2011 beoordelen in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden, voor zover die gelet op hetgeen hiervoor is overwogen nog bespreking

behoeven.

2.11. De vreemdeling stelt zich op het standpunt dat de vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd in strijd met artikel 5 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Zij voert daartoe aan dat volgens dit artikel niemand zijn vrijheid zonder reden mag worden ontnomen en dat zij onmiddellijk na aankomst op de luchthaven Schiphol te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen. Voorts voert zij aan dat, gelet op het arrest van 29 januari 2008 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) in de zaak Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 13229/03, RJ&D ECHR 2008, JV 2008/104, de maatregel te lang heeft voortgeduurd. Terwijl in die zaak de vrijheidsontneming zeven dagen duurde, heeft de maatregel in haar geval langer dan een maand voortgeduurd, aldus de vreemdeling.

2.11.1. Ingevolge artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM heeft een ieder recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen, behalve 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.

2.11.2. De maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 is aan de vreemdeling opgelegd omdat haar de toegang tot Nederland is geweigerd op grond van artikel 3 van de Vw 2000. In het besluit tot toegangsweigering van 14 mei 2011 is vermeld dat haar de toegang is geweigerd omdat zij niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding en/of in het bezit is van een document voor grensoverschrijding waarin het benodigde visum ontbreekt en omdat zij niet beschikt over voldoende middelen om te voorzien zowel in de kosten van verblijf in Nederland als in die van haar reis naar een plaats buiten Nederland waar haar toegang gewaarborgd is.

Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de vreemdeling zonder reden haar vrijheid is ontnomen en dat de vrijheidsontneming daarom in strijd is met artikel 5, eerste lid, van het EVRM. Dat de vreemdeling onmiddellijk na aankomst in Nederland te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen, doet daaraan niet af.

2.11.3. Voor het oordeel dat de vrijheidsontneming, gelet op de duur daarvan, in strijd is met voormelde bepaling van het EVRM bestaat evenmin grond. Uit het door de vreemdeling aangehaalde arrest van het EHRM volgt niet dat de haar opgelegde maatregel reeds omdat deze langer dan een maand heeft geduurd onrechtmatig moet worden geacht. Het betoog faalt.

2.12. De vreemdeling voert voorts aan dat, gelet op punt 9 van de considerans 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 (PB 2008 L 348; hierna: de Terugkeerrichtlijn), de minister ten onrechte niet heeft onderzocht of met een minder dwingende maatregel had kunnen worden volstaan.

2.12.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, is de Terugkeerrichtlijn van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen.

2.12.2. Zoals hiervoor onder 2.6.1. is overwogen, moet de vreemdeling, vanaf het moment dat zij op 14 mei 2011 in persoon ten overstaan van een ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee te kennen gaf asiel te willen vragen, worden geacht rechtmatig verblijf, als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000, te hebben verkregen. Gelet hierop dient de vreemdeling niet te worden beschouwd als een persoon die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft. De Terugkeerrichtlijn is om die reden niet op haar van toepassing.

Het betoog faalt reeds hierom.

2.13. Het beroep van de vreemdeling tegen het besluit van 14 mei 2011 dient ongegrond te worden verklaard. Er is geen grond voor schadevergoeding.

2.14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding. Daarbij merkt de Afdeling nog op dat het op verzoek van de vreemdeling door prof. mr. P. Boeles aan haar uitgebrachte rapport, waarvoor vergoeding wordt gevraagd, ingaat op door de Afdeling met het oog op de behandeling ter zitting aan partijen voorgelegde juridische vragen. De voor dit

rapport gemaakte kosten moeten daarom worden geacht te zijn begrepen in de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, van 17 juni 2011 in zaak nr. 11/19188;

III. verklaart het bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond;

IV. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.H. van der Winden, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Spoel

voorzitter w.g. Van der Winden

ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 mei 2012

348-595.

Verzonden: 22 mei 2012

Voor eensluidend afschrift,  
de secretaris van de Raad van State,

mr. H.H.C. Visser