



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

29 januari 2026*

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Richtlijn 2013/32/EU –

Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming – Artikel 23, lid 1 – Toegang tot de informatie in het dossier van de verzoeker om internationale bescherming – Artikel 46 – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 4, artikel 18 en artikel 19, lid 2 –

Beginsel van non-refoulement – Artikel 47, tweede alinea – Recht op een eerlijk proces –

Onderzoek in het land van herkomst van de verzoeker – Afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en vaststelling van een terugkeerbesluit – Toegang van de rechter in eerste aanleg en de verzoeker tot informatie over de wijze waarop het onderzoek in het land van herkomst van de verzoeker is uitgevoerd – Reikwijdte van de rechten van de verdediging en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Samenhang met het beginsel van non-refoulement”

In zaak C-431/24 [Multan]ⁱ,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Nederland), bij beslissing van 20 juni 2024, ingekomen bij het Hof op 20 juni 2024, in de procedure

W

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún, kamerpresident, J. Passer, E. Regan (rapporteur), D. Gratsias en B. Smulders, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Nederlands.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

gelet op de opmerkingen van:

- W, vertegenwoordigd door N. C. Blomjous, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M.K. Bulterman en J.M. Hoogveld als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azema, M. Debieuvre, A. Katsimerou en F. van Schaik als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5 en artikel 13, lid 1, 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, blz. 98), artikel 23, lid 1, en artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60) en artikel 4, artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen W en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „staatssecretaris”) over de informatie die aan W ter beschikking moet worden gesteld en die in aanmerking moet worden genomen door de rechter bij wie W beroep heeft ingesteld tegen het besluit tot afwijzing van zijn verzoek om internationale bescherming en tegen het jegens hem vastgestelde terugkeerbesluit.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2008/115

- 3 Artikel 5 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Non-refoulement, belang van het kind, familie- en gezinsleven en gezondheidstoestand”, luidt als volgt:

„Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn houden de lidstaten rekening met:

- a) het belang van het kind;
- b) het familie- en gezinsleven;

c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land,
en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement.”

4 Artikel 13 van deze richtlijn, „Rechtsmiddelen”, bepaalt in lid 1:

„Aan de betrokken onderdaan van een derde land wordt een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar toegekend, dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd, kan aanwenden tegen de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer.”

Richtlijn 2013/32

5 De overwegingen 3 en 12 van richtlijn 2013/32 luiden:

„(3) De Europese Raad is bij zijn bijzondere bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere overeengekomen te werken aan de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het [Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, *United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], zoals gewijzigd bij het [Protocol betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te New York op 31 januari 1967 (hierna: ‚Verdrag van Genève’)], en aldus het beginsel van non-refoulement te bekrachtigen en ervoor te zorgen dat niemand wordt teruggestuurd naar het land van vervolging.

[...]

(12) Deze richtlijn is in de eerste plaats bedoeld om verdere normen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming te ontwikkelen met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke asielpprocedure in de [Europese] Unie.”

6 Artikel 23 van deze richtlijn, „Reikwijdte van rechtsbijstand en vertegenwoordiging”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor dat een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten en die de verzoeker overeenkomstig de bepalingen van het nationale recht bijstaat of vertegenwoordigt, toegang heeft tot de informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen.

De lidstaten kunnen een uitzondering maken wanneer de openbaarmaking van informatie of bronnen de nationale veiligheid, de veiligheid van de organisaties of personen die de informatie hebben verstrekt dan wel de veiligheid van de perso(o)n(en) op wie de informatie betrekking heeft, in gevaar zou brengen, of wanneer het belang van het onderzoek in verband met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of de internationale betrekkingen van de lidstaten zouden worden geschaad. In dergelijke gevallen moeten de lidstaten:

a) die informatie of bronnen beschikbaar stellen aan de in hoofdstuk V bedoelde autoriteiten; en

- b) in het nationale recht procedures vaststellen die waarborgen dat het recht van verweer van de verzoeker geëerbiedigd wordt.

In verband met punt b) kunnen de lidstaten met name toegang verlenen tot die informatie of bronnen aan juridische adviseurs of andere raadslieden die aan een veiligheidscontrole werden onderworpen, voor zover de informatie relevant is voor de behandeling van het verzoek of voor het nemen van een beslissing tot intrekking van internationale bescherming.”

- 7 Artikel 30 van die richtlijn, „Vergaring van informatie over individuele gevallen”, luidt als volgt:

„In het kader van de behandeling van individuele gevallen:

- a) delen de lidstaten de informatie betreffende individuele verzoeken om internationale bescherming of het feit dat een verzoek is gedaan, niet mee aan de vermeende actor(en) van de vervolging of ernstige schade;
- b) winnen de lidstaten bij de vermeende actor(en) van de vervolging of ernstige schade geen informatie in op een wijze die ertoe leidt dat deze actor(en) rechtstreeks te weten komt (komen) dat de betrokkene een verzoek heeft gedaan, en er gevaar zou ontstaan voor de fysieke integriteit van de verzoeker of voor de te zijnen laste komende personen, dan wel voor de vrijheid en veiligheid van zijn nog in het land van herkomst wonende familieleden.”

- 8 Artikel 46 van voornoemde richtlijn, „Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”, dat is opgenomen in hoofdstuk V daarvan, luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen:

- a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:
- i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus;

[...]

3. Teneinde aan lid 1 te voldoen, zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9)], zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

[...]”

Nederlands recht

- 9 De Algemene wet bestuursrecht, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „Awb”), bepaalt in artikel 8:29:

„1. Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de bestuursrechter mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.

[...]

3. De bestuursrechter beslist of de in het eerste lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

4. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.

5. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan hij slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen. Indien de toestemming wordt geweigerd, wordt de zaak verwezen naar een andere kamer.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 10 Verzoeker in het hoofdgeding is geboren in 1986 en is een christen uit Pakistan. Hij heeft tot aan zijn komst naar Nederland in zijn land van herkomst gewoond. Op 31 augustus 2014 heeft hij een verzoek om internationale bescherming in Nederland ingediend. Het besluit waarbij dit verzoek ongegrond is verklaard, omvat een terugkeerbesluit met een termijn voor vrijwillig vertrek.
- 11 Op 26 november 2016 is tegen verzoeker in het hoofdgeding een fatwa uitgevaardigd, waarin alle gelovigen worden opgeroepen om hem en zijn zus te vermoorden. Deze fatwa vermeldt de namen van verzoeker in het hoofdgeding, zijn zus en hun vader, alsmede hun woonplaats in Pakistan. Tevens staat daarin aangegeven dat deze verzoeker een „cable operator” (kabelexploitant) was en via zijn kanaal een christelijke missie wilde verspreiden. De naam van de mufti die de fatwa heeft uitgevaardigd is ook vermeld, evenals een oproep om kopieën van de fatwa te sturen naar voorzitters van alle moskeeën en Koranscholen van de woonplaats van die verzoeker.
- 12 Op 21 november 2018 heeft verzoeker in het hoofdgeding een tweede verzoek om internationale bescherming ingediend. Net als bij zijn eerste verzoek, heeft hij aan dit verzoek ten grondslag gelegd dat hij een christen is en hij reeds daarom te vrezen heeft voor vervolging in Pakistan. Tevens heeft hij verklaard dat hij in Pakistan evangeliserende activiteiten heeft verricht en er daarom een fatwa tegen hem is uitgevaardigd en dat hij ook thans in Nederland evangeliserende activiteiten ontplooit. Om zijn relaas te staven heeft hij onder meer verklaringen afgelegd en een bij een rechtbank in Pakistan gelegaliseerde kopie van de fatwa overgelegd, alsmede andere documenten.

- 13 Op 26 juni 2020 heeft de staatssecretaris de minister van Buitenlandse Zaken (Nederland) verzocht om een individueel ambtsbericht (hierna: „individueel ambtsbericht”) op te stellen. De staatssecretaris had vragen geformuleerd om vast te stellen of de betrokken derdelander internationale bescherming behoeft. De minister van Buitenlandse Zaken heeft voor de beantwoording van deze vragen onderzoek gedaan in het land van herkomst van die derdelander.
- 14 De verwijzende rechter zet uiteen dat uit de rechtspraak van de Raad van State (Nederland) volgt dat, indien het individuele ambtsbericht op onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie verschaft, de staatssecretaris bij de besluitvorming ervan mag uitgaan dat die informatie juist is, tenzij er concrete aanknopingspunten bestaan om daaraan te twijfelen.
- 15 Op 12 maart 2021 heeft de minister van Buitenlandse Zaken de onderzoeksresultaten neergelegd in het individuele ambtsbericht en deze ter beschikking gesteld aan de staatssecretaris. Ook heeft hij de staatssecretaris verzocht om dit ambtsbericht en een geanonimiseerde versie van de onderliggende stukken, namelijk een memorandum van 2 juli 2020 aan de Chef de Poste van de Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Pakistan en een ongedateerd onderzoeksverslag van deze ambassade (hierna: „onderliggende stukken”), door te sturen naar verzoeker in het hoofdgeding of zijn gemachtigde.
- 16 De verwijzende rechter heeft tevens gepreciseerd dat de resultaten van dit onderzoek zijn onderworpen aan een zogenoemde „REK-check” door het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (hierna: „TOELT”), dat deel uitmaakt van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Overeenkomstig de voor de REK-check geldende criteria geldt voor de beoordeling door TOELT van individuele ambtsberichten het uitgangspunt dat de identiteit van de betrokkene niet mag worden bekendgemaakt aan de autoriteiten van het land van herkomst, die worden vermoed de actoren van vervolging te zijn, en dat bij het onderzoek niet mag worden aangegeven dat dit namens de Nederlandse autoriteiten wordt uitgevoerd. Indien het betrokken individuele ambtsbericht aan een aantal voorwaarden voldoet, wordt het als een deskundigenadvies beschouwd, waarop de met de behandeling van het verzoek om internationale bescherming belaste autoriteit zich voor haar beslissing kan baseren. In casu heeft TOELT, waarvan de brief als bijlage bij het individuele ambtsbericht en de geanonimiseerde onderliggende stukken is gevoegd, aangegeven dat na onderzoek van deze documenten is geconcludeerd dat dit ambtsbericht zorgvuldig was opgesteld en qua inhoud en procedure begrijpelijk was.
- 17 De staatssecretaris heeft het verzoek om internationale bescherming bij besluit van 31 mei 2022 afgewezen als kennelijk ongegrond. Dit besluit omvat een terugkeerbesluit zonder termijn voor vrijwillig vertrek en een inreisverbod voor de duur van twee jaar.
- 18 Verzoeker in het hoofdgeding heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Nederland), in het kader waarvan hij met name aanvoert dat de staatssecretaris het Unierechtelijke beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging heeft geschonden door hem geen volledige toegang te verlenen tot de onderliggende stukken.
- 19 De verwijzende rechter heeft op 9 januari 2023 de minister van Buitenlandse Zaken verzocht om inzage in de onderliggende stukken. De minister heeft op 23 januari 2023 de niet-geanonimiseerde onderliggende stukken verstrekt en een verzoek op grond van artikel 8:29, lid 1, Awb gedaan. In dit verzoek gaf hij aan dat er gewichtige redenen zijn om alleen de verwijzende rechter toegang te verlenen tot bepaalde gedeelten van deze onderliggende stukken.

- 20 Een andere kamer van de verwijzende rechter dan die welke het hoofdgeding ten gronde behandelt, heeft op 23 februari 2023 een beslissing op grond van artikel 8:29, lid 3, Awb genomen. In deze beslissing is bepaald dat het gerechtvaardigd was om de openbaarmaking van de onderliggende stukken van het ambtsbericht te beperken tot enkel de verwijzende rechter omdat de door de minister van Buitenlandse zaken aangevoerde belangen van, ten eerste, bronbescherming, ten tweede, bescherming van de bij het onderzoek gehanteerde methoden en technieken, ten derde, bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een derde die niet bij het onderzoek betrokken is en, ten vierde, het voorkomen van enige onevenredige benadeling, zwaarder wegen dan het belang van verzoeker in het hoofdgeding om deze stukken in hun geheel te kunnen raadplegen.
- 21 Op 9 maart 2023 is in overeenstemming met de regeling in de Awb aan partijen in het hoofdgeding toestemming gevraagd om de rechtsprekende formatie die zich in het hoofdgeding zal uitspreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming, kennis te laten nemen van de niet-geanonimiseerde onderliggende stukken. Op 23 maart 2023 heeft de staatssecretaris te kennen gegeven dat hij deze rechtsprekende formatie toestemming gaf om de onderliggende stukken in aanmerking te nemen bij het onderzoek van de zaak, terwijl verzoeker in het hoofdgeding aangaf vooralsnog geen toestemming te geven omdat hij de procedure van artikel 8:29 Awb in strijd achtte met het Unierecht.
- 22 De verwijzende rechter is van oordeel dat de in artikel 8:29 Awb neergelegde procedure, zoals deze wordt uitgelegd door de Nederlandse rechter, onverenigbaar is met artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32 zoals uitgelegd door het Hof in het arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a. (C-159/21, EU:C:2022:708). Immers wordt niet voldaan aan de voorwaarde van artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van deze richtlijn, aangezien de genomen maatregelen niet voldoende zijn om in overeenstemming met deze bepaling te waarborgen dat de rechten van de verdediging worden geëerbiedigd. Bovendien garandeert deze procedure evenmin dat steeds wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a), van die richtlijn. Op grond van deze bepaling moet de bevoegde rechter namelijk toegang hebben tot de relevante informatie, maar overeenkomstig de Nederlandse regeling heeft die rechter – met het oog op de toetsing van de rechtmatigheid van het besluit op het verzoek om internationale bescherming – alleen toegang tot de niet-geanonimiseerde versie van de stukken die ten grondslag liggen aan het individuele ambtsbericht indien de partijen daarmee instemmen. Bovendien blijkt uit de bewoordingen en het doel van die bepaling dat deze toegang onvoorwaardelijk is en dus niet afhankelijk kan worden gesteld van de toestemming van partijen.
- 23 In deze context vraagt de verwijzende rechter zich af of in casu de wijze waarop het individuele ambtsbericht tot stand is gekomen en dus de wijze waarop de minister van Buitenlandse Zaken het onderzoek ter beantwoording van de vragen van de staatssecretaris heeft verricht, onder artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32 vallende informatie vormen, in welk geval de bevoegde rechter en de verzoeker om internationale bescherming toegang tot deze informatie moeten krijgen op de wijze omschreven in artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a) en b), van deze richtlijn. Een antwoord op deze vraag is inderdaad noodzakelijk, aangezien de wijze waarop de nationale autoriteiten het onderzoek hebben verricht op zich kan leiden tot een risico van schending van het beginsel van non-refoulement.
- 24 In casu vreest de verzoeker in het hoofdgeding niet voor de autoriteiten van zijn land van herkomst, maar voor een geestelijk leider en zijn volgelingen, zodat de waarborg dat er geen contact is geweest met die autoriteiten niet zonder meer meebrengt dat het onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met de richtsnoeren die gelden voor asielgerelateerd onderzoek.

Ook het feit dat niet kenbaar is gemaakt dat het onderzoek heeft plaatsgevonden ten behoeve van een door deze verzoeker in Nederland ingediend verzoek om internationale bescherming, garandeert niet dat de beweegredenen van het onderzoek niet zijn bekendgemaakt.

- 25 Aangezien de minister van Buitenlandse Zaken geen „beslissingsautoriteit” in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 is, beschikt hij bovendien mogelijk niet over voldoende deskundigheid om naar behoren het risico van schending van het non-refoulementbeginsel te beoordelen dat voortvloeit uit het feit dat zijn eigen onderzoek verzoeker in het hoofdgeding aan een dergelijk risico zou kunnen hebben blootgesteld.
- 26 Bovendien wordt de door artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32 en de artikelen 4 en 47 van het Handvest geboden bescherming niet volledig gewaarborgd indien de eerbiediging van de rechten van de verdediging zich niet zou uitstrekken tot de wijze waarop de informatie in het dossier is vergaard en verkregen.
- 27 Voor het geval dat het Hof vaststelt dat artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat de informatie over de wijze waarop de gegevens in het dossier van de verzoeker om internationale bescherming zijn vergaard en verkregen, geen deel uitmaakt van de informatie in het dossier in de zin van deze bepaling, vraagt de verwijzende rechter zich af of hij op basis van de artikelen 5 en 13 van richtlijn 2008/115 toegang moet hebben tot en kennis moet kunnen nemen van deze categorie informatie.
- 28 Tegen deze achtergrond heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Dient artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 46, eerste lid, richtlijn 2013/32 en gelet op artikelen 4 en 47 [van het Handvest], aldus te worden uitgelegd dat de [...] informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen, ook omvat [...] informatie over de wijze waarop deze informatie is vergaard en verkregen?
 - 2) Verplicht artikel 5 richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 13, eerste lid, richtlijn 2008/115 en gelet op artikelen 4, 19, tweede lid, en 47 [van het Handvest], de rechterlijke autoriteit die de rechtmatigheid van een terugkeerbesluit controleert om zich te vergewissen van de wijze waarop de informatie als bedoeld in artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 is vergaard en verkregen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 46 daarvan en in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat, in het kader van een beroep bij een nationale rechter die zich moet uitspreken over de rechtmatigheid van een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en van een terugkeerbesluit jegens de derdelander die dat verzoek heeft ingediend, informatie over de wijze waarop de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst in het land van herkomst van die derdelander een onderzoek hebben verricht om na te gaan of het verzoek gegrond is, valt onder het begrip „informatie in het dossier van de verzoeker

op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen” in de zin van die bepaling, zodat de verzoeker om internationale bescherming en de bevoegde rechter toegang tot deze informatie moeten krijgen op de wijze omschreven in artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a) en b), van deze richtlijn.

- 30 In casu is de verwijzende rechter van oordeel dat er door de wijze waarop de minister van Buitenlandse Zaken het onderzoek in het land van herkomst van de betrokken derdelander heeft verricht, ten aanzien van deze derdelander een risico van schending van het beginsel van non-refoulement kan ontstaan. Volgens deze rechter kan hij voorts, indien hij geen toegang krijgt tot informatie over de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd, dit risico en, uiteindelijk, de vraag of die derdelander naar zijn land van herkomst kan worden teruggestuurd, niet volledig beoordelen. De verwijzende rechter benadrukt dat de minister van Buitenlandse Zaken bij het uitbrengen van elk individueel ambtsbericht een „onderzoeksverslag” opstelt, zodat er in beginsel informatie beschikbaar is over de wijze waarop het onderzoek in het hoofdgeding is verricht.
- 31 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het beginsel van non-refoulement als grondrecht is gewaarborgd in artikel 18 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 33 van het Verdrag van Genève, alsmede in artikel 19, lid 2, van het Handvest (arrest van 17 oktober 2024, Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 Deze laatste bepaling, gelezen in samenhang met artikel 4 van het Handvest, verbiedt in absolute bewoordingen, ongeacht het gedrag van de betrokkene, verwijdering, uitzetting of uitlevering aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat deze persoon aan de doodstraf, aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen [arresten van 6 juli 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Vluchteling die een ernstig misdrijf heeft gepleegd), C-663/21, EU:C:2023:540, punt 36, en 17 oktober 2024, Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, punt 36].
- 33 Verder blijkt uit de overwegingen 3 en 12 van richtlijn 2013/32 dat deze richtlijn in de eerste plaats bedoeld is om verdere normen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming te ontwikkelen in het kader van de vaststelling van een gemeenschappelijk asielstelsel dat stoelt op het Verdrag van Genève, en daarbij met name het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen op grond waarvan niemand wordt teruggestuurd naar het land van vervolging.
- 34 Daarnaast geeft artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32 uitvoering aan het recht op toegang tot het dossier in het kader van procedures betreffende verzoeken om internationale bescherming door te bepalen dat de juridische adviseur die de verzoeker bijstaat of vertegenwoordigt, toegang heeft tot de informatie in diens dossier op basis waarvan een beslissing is of zal worden genomen [arrest van 1 december 2022, Bundesrepublik Deutschland (Toegang tot het asioldossier), C-564/21, EU:C:2022:951, punt 34].
- 35 Tegen deze achtergrond moet worden opgemerkt dat het feit dat er een risico van schending van het beginsel van non-refoulement kan ontstaan door de wijze waarop een nationale autoriteit een onderzoek heeft verricht in het land van herkomst van een verzoeker om internationale bescherming, bevestiging vindt in artikel 30 van richtlijn 2013/32, dat in punt b) uitdrukkelijk bepaalt dat de lidstaten, bij het verzamelen van informatie over individuele gevallen, „bij de vermeende actor(en) van de vervolging of ernstige schade geen informatie [inwinnen] op een wijze die ertoe leidt dat deze actor(en) rechtstreeks te weten komt (komen) dat de betrokkene

een verzoek heeft gedaan, en er gevaar zou ontstaan voor de fysieke integriteit van de verzoeker of voor de te zijnen laste komende personen, dan wel voor de vrijheid en veiligheid van zijn nog in het land van herkomst wonende familieleden”.

- 36 Vanuit datzelfde oogpunt bepaalt artikel 30, onder a), van richtlijn 2013/32 dat de lidstaten, bij het verzamelen van informatie over individuele gevallen, „de informatie betreffende individuele verzoeken om internationale bescherming of het feit dat een verzoek is gedaan, niet [meedelen] aan de vermeende actor(en) van de vervolging of ernstige schade”.
- 37 Een verzoeker om internationale bescherming moet in staat zijn om zijn recht op bescherming tegen een dergelijke mededeling te doen gelden door zich te baseren op relevante informatie over de wijze waarop het onderzoek in zijn land van herkomst is verricht. Evenzo moet de nationale rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming kunnen nagaan of de lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van artikel 30, onder a), van richtlijn 2013/32 zijn nagekomen.
- 38 Uit het voorgaande volgt dat de informatie die is opgenomen in de onderliggende stukken, waaronder het in het hoofdgeding aan de orde zijnde onderzoeksverslag, moeten worden beschouwd als „informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen” in de zin van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32, voor zover deze die informatie relevant is voor, ten eerste, de toegang daartoe van de betrokkene met het oog op de volwaardige uitoefening van zijn rechten van verdediging ten aanzien van het besluit tot afwijzing van zijn verzoek om internationale bescherming en, ten tweede, de beoordeling, door de rechter waarbij beroep is ingesteld tegen een dergelijk besluit, of artikel 30 van die richtlijn en, uiteindelijk, het beginsel van non-refoulement zijn nageleefd.
- 39 Hieraan moet worden toegevoegd dat, hoewel de beslissingsautoriteit in casu geen volledige en rechtstreekse toegang tot die informatie heeft gehad, deze niettemin deel uitmaakt van „het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen” in de zin van artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2013/32. Deze omstandigheid doet immers niets af aan de relevantie van die informatie voor het waarborgen van de doeltreffendheid van het beroep dat de betrokken derdelander heeft ingesteld tegen het besluit tot afwijzing van zijn verzoek om internationale bescherming, noch aan de relevantie daarvan voor het mogelijk maken van de beoordeling door de verwijzende rechter of het beginsel van non-refoulement is geëerbiedigd. De verplichting van deze rechter om bij zijn beslissing rekening te houden met alle eventueel relevante aspecten, heeft bijgevolg eveneens betrekking op de informatie die is opgenomen in de onderliggende stukken, waaronder het in het hoofdgeding aan de orde zijnde onderzoeksverslag, welke informatie in beginsel ook aan de betrokken derdelander ter beschikking moeten zijn gesteld.
- 40 De in de punten 38 en 39 van dit arrest gehanteerde uitlegging vindt steun in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 en in artikel 47 van het Handvest.
- 41 Ten eerste heeft artikel 46 van richtlijn 2013/32 overeenkomstig het opschrift ervan betrekking op het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel van personen die om internationale bescherming verzoeken. In artikel 46, lid 1, wordt aan deze verzoekers een dergelijk recht toegekend om tegen besluiten over hun verzoek een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie in te stellen. Artikel 46, lid 3, bakent de omvang van dit recht in die zin af dat de lidstaten die aan deze richtlijn zijn gebonden, ervoor moeten zorgen dat de rechterlijke instantie – of op zijn minst de rechter in eerste aanleg – waarbij wordt opgekomen tegen het besluit inzake het verzoek om

internationale bescherming, een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden [uitvoert], met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]” (zie in die zin arrest van 3 april 2025, Barouk, C-283/24, EU:C:2025:236, punt 24).

- 42 Volgens vaste rechtspraak bevestigt het woord „volledig” in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 dat de rechter onder meer de elementen moet onderzoeken waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden of had kunnen houden (zie arrest van 3 april 2025, Barouk, C-283/24, EU:C:2025:236, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Hieruit volgt dat deze rechter de informatie over de wijze waarop het onderzoek in het land van herkomst van de betrokken derdelander is verricht, moet kunnen onderzoeken wanneer hij van oordeel is dat deze informatie relevant is om het risico van schending van het beginsel van non-refoulement volledig te kunnen beoordelen.
- 44 Ten tweede omvat het door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest gewaarborgde recht op een eerlijk proces de eerbiediging van de rechten van de verdediging, welke rechten volgens deze alinea inhouden dat eenieder de mogelijkheid heeft om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Deze rechten moeten worden geëerbiedigd in elke procedure die tegen iemand wordt ingesteld en tot een voor hem bezwarende handeling kan leiden. Een doeltreffende uitoefening van deze rechten brengt noodzakelijkerwijs met zich mee dat de betrokkene recht heeft op toegang tot het dossier [arrest van 1 december 2022, Bundesrepublik Deutschland (Toegang tot het asiëdossier), C-564/21, EU:C:2022:951, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 45 Het Hof heeft geoordeeld dat de persoon tegen wie een bezwarende handeling is gericht het recht heeft om alle documenten in het onderzoeksdossier te bestuderen die mogelijk relevant zijn voor zijn verdediging en dat de autoriteit die de bezwarende handeling heeft genomen niet zelf kan bepalen welke documenten in dat verband relevant zijn [zie in die zin arrest van 1 december 2022, Bundesrepublik Deutschland (Toegang tot het asiëdossier), C-564/21, EU:C:2022:951, punten 38 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. De uitoefening van dit recht kan evenwel worden beperkt met inachtneming van de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest.
- 46 Wat de gevolgen betreft van het feit dat de informatie zoals die in het hoofdgeding moet worden beschouwd als „informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen” in de zin van artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2013/32, blijkt uit de bewoordingen van artikel 23, lid 1, van deze richtlijn, zoals de verwijzende rechter in essentie opmerkt, dat een rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, toegang moet hebben tot alle informatie die relevant kan zijn voor zijn beslissing, ook al zou de openbaarmaking van een deel van deze informatie ten aanzien van de verzoeker zijn beperkt op basis van de in die bepaling opgenomen uitzondering.
- 47 Het Hof heeft namelijk benadrukt dat de toegang van de betrokkene tot het dossier en de toegang daartoe van de bevoegde rechter twee afzonderlijke en cumulatieve vereisten vormen en dat de mogelijkheid voor de bevoegde rechter om toegang tot het dossier te krijgen niet in de plaats kan komen van de toegang tot het dossier van de betrokkene of zijn raadsman (arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punten 57 en 59).

- 48 Wat de toegang van de betrokkene of zijn raadsman tot het dossier betreft, volgt uit vaste rechtspraak dat grondrechten, zoals de eerbiediging van de rechten van de verdediging krachtens artikel 47 van het Handvest, daaronder begrepen het recht op openbaarmaking van de voor de verdediging relevante documenten, geen absolute gelding hebben, maar kunnen worden beperkt, mits de beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doelen van algemeen belang die met de betrokken maatregel worden nagestreefd en, met het oog op het nagestreefte doel, geen onevenredige en onduidbare ingreep tot gevolg hebben waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast [arrest van 1 december 2022, Bundesrepublik Deutschland (Toegang tot het asiëldossier), C-564/21, EU:C:2022:951, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 49 Artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32 past binnen deze visie, aangezien daarin uitdrukkelijk is bepaald dat de lidstaten in bepaalde welomschreven gevallen een „uitzondering” kunnen maken op het recht van de verzoeker op toegang tot zijn dossier, namelijk „wanneer de openbaarmaking van informatie of bronnen de nationale veiligheid, de veiligheid van de organisaties of personen die de informatie hebben verstrekt dan wel de veiligheid van de perso(o)n(en) op wie de informatie betrekking heeft, in gevaar zou brengen, of wanneer het belang van het onderzoek in verband met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of de internationale betrekkingen van de lidstaten zouden worden geschaad”. In dergelijke gevallen stellen de lidstaten die informatie of bronnen overeenkomstig artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a), van die richtlijn beschikbaar aan de in hoofdstuk V bedoelde autoriteiten, dat wil zeggen aan de rechterlijke instanties waarbij een beroep zoals dat in het hoofdgeding aanhangig is, en stellen zij op grond van artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), in het nationale recht procedures vast die waarborgen dat de rechten van verdediging van de verzoeker worden geëerbiedigd.
- 50 Wat die procedures betreft, kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 23, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2013/32 met name toegang verlenen tot de betrokken informatie of bronnen aan juridische adviseurs of andere raadslieden die aan een veiligheidscontrole zijn onderworpen, voor zover de informatie relevant is voor de behandeling van het verzoek of voor het nemen van een beslissing tot intrekking van internationale bescherming.
- 51 Hieruit volgt dat – behoudens, in voorkomend geval, de elementen waarvoor de betrokken autoriteit om vertrouwelijkheid verzoekt met het oog op de in punt 49 van dit arrest genoemde doelen van algemeen belang – de vertegenwoordiger van de verzoeker toegang moet krijgen tot alle elementen die bepalend kunnen zijn voor de uitkomst van de gerechtelijke procedure, zoals deze aan de bevoegde rechter worden voorgelegd, teneinde ze in het kader van een debat op tegenspraak te kunnen bespreken. Een dergelijk vereiste is noodzakelijk om de rechten van verdediging van de verzoeker en de doeltreffendheid van het bij die rechter aanhangige beroep volledig te waarborgen [zie in die zin arrest van 1 december 2022, Bundesrepublik Deutschland (Toegang tot het asiëldossier), C-564/21, EU:C:2022:951, punten 41-43 en 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 52 Wat het bestaan betreft van legitieme doelstellingen die zich verzetten tegen de openbaarmaking aan de verzoeker van bepaalde mogelijk relevante informatie, heeft het Hof geoordeeld dat het aan de verwijzende rechter staat om na te gaan of er sprake is van dergelijke doelstellingen door een evenwicht te zoeken tussen de rechten van verdediging van de verzoeker en de aangevoerde doelstellingen [zie in die zin arrest van 1 december 2022, Bundesrepublik Deutschland (Toegang tot het asiëldossier), C-564/21, EU:C:2022:951, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 53 Voor het geval dat een of meer doelstellingen worden geacht te rechtvaardigen dat er informatie wordt achtergehouden voor de verzoeker, verwijst richtlijn 2013/32 zelf in artikel 23, lid 1, derde alinea, naar de mogelijkheid om wel toegang tot die informatie te verlenen aan de juridische adviseur of een andere raadsman van de verzoeker die aan een veiligheidscontrole is onderworpen, opdat de lidstaten kunnen voldoen aan hun verplichting om te waarborgen dat de rechten van verdediging van deze verzoeker worden geëerbiedigd. Uit de bewoordingen van die bepaling, en in het bijzonder uit het gebruik van de term „met name”, blijkt echter dat deze mogelijkheid slechts bij wijze van voorbeeld wordt genoemd en dus niet de enige mogelijkheid is waarover de lidstaten beschikken om aan artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 te voldoen (zie in die zin arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 42).
- 54 Aangezien richtlijn 2013/32 niet voorschrijft hoe de lidstaten de eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkene moeten waarborgen wanneer zijn recht op toegang tot het dossier is beperkt op grond van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn, staat het dus aan de lidstaten om daartoe noodzakelijke concrete procedureregels vast te stellen, op voorwaarde evenwel dat zij onder meer de eerbiediging van het in artikel 47 van het Handvest verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgen (zie in die zin arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punten 43 en 44).
- 55 Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2013/32 de lidstaten aldus weliswaar toestaat om, met name wanneer de nationale veiligheid dit vereist, de betrokkene geen rechtstreekse toegang tot alle informatie in zijn dossier te verlenen, maar deze bepaling niet aldus kan worden uitgelegd – daar anders onder meer het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zou worden geschonden – dat zij de bevoegde autoriteiten in staat stelt om die persoon in een situatie te plaatsen waarin noch hij noch zijn raadsman in staat is om, in voorkomend geval in het kader van een specifieke procedure ter bescherming van de nationale veiligheid, naar behoren kennis te nemen van de inhoud van de doorslaggevende elementen van dat dossier (zie in die zin arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 53).
- 56 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 46 daarvan en in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat, in het kader van een beroep bij een nationale rechter die zich moet uitspreken over de rechtmatigheid van een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en van een terugkeerbesluit jegens de derdelander die dat verzoek heeft ingediend, informatie over de wijze waarop de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst in het land van herkomst van die derdelander een onderzoek hebben verricht om na te gaan of zijn verzoek gegrond is, moet worden beschouwd als „informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen” in de zin van die bepaling wanneer die informatie relevant zou kunnen zijn voor de beoordeling door die rechter of het beginsel van non-refoulement is geëerbiedigd. Dit betekent dat de verzoeker om internationale bescherming en de bevoegde rechter toegang tot deze informatie moeten krijgen op de wijze omschreven in artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a) en b), van deze richtlijn.

Tweede vraag

- 57 Zoals blijkt uit punt 27 van dit arrest, wenst de verwijzende rechter alleen een antwoord op de tweede vraag te verkrijgen indien het Hof de eerste vraag ontkennend beantwoordt.

- 58 Aangezien het Hof de eerste vraag bevestigend heeft beantwoord, behoeft de tweede vraag geen beantwoording.

Kosten

- 59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, gelezen in samenhang met artikel 46 daarvan en in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

in het kader van een beroep bij een nationale rechter die zich moet uitspreken over de rechtmatigheid van een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en van een terugkeerbesluit jegens de derdelander die dat verzoek heeft ingediend, informatie over de wijze waarop de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst in het land van herkomst van die derdelander een onderzoek hebben verricht om na te gaan of zijn verzoek gegrond is, moet worden beschouwd als „informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen” in de zin van die bepaling wanneer die informatie relevant zou kunnen zijn voor de beoordeling door die rechter of het beginsel van non-refoulement is geëerbiedigd. Dit betekent dat de verzoeker om internationale bescherming en de bevoegde rechter toegang tot deze informatie moeten krijgen op de wijze omschreven in artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a) en b), van deze richtlijn.

Arastey Sahún

Passer

Regan

Gratsias

Smulders

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 januari 2026.

De griffier

A. Calot Escobar

De kamerpresident

M. L. Arastey Sahún