

ECLI:NL:RBDHA:2024:9590

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	20-06-2024
Datum publicatie	20-06-2024
Zaaknummer	NL22.10458
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Prejudiciële vragen Procedurerichtlijn en Terugkeerrichtlijn 8:29 Awb. Eiser is een christen uit Pakistan en jegens hem is een Fatwa uitgevaardigd. Om de opvolgende asielaanvraag van eiser te beoordelen heeft verweerder een individueel ambtsbericht laten uitbrengen. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2022 in de zaak GM volgt reeds dat de 8:29 Awb-procedure niet verenigbaar is met het Unierecht omdat de verdedigingsrechten van eiser niet volledig worden gewaarborgd als de geheimhouding of beperking van de kennisname gerechtvaardigd wordt geacht. In het Procesreglement bestuursrecht rechtbanken 2024 is bovendien bepaald dat de zaak wordt behandeld door een andere bestuursrechter dan degene door wie de beslissing is genomen, terwijl uit de Procedurerichtlijn volgt dat de rechter die de beslissing op de asielaanvraag beoordeelt kennis neemt van alle stukken. De vragen die de rechtbank thans voorlegt zien op het nader preciseren van welke informatie onder "de informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen" zoals bedoeld is in artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 valt. Deze uitleg zal bepalen of eiser ook toegang moet krijgen tot gegevens over de wijze waarop Buitenlandse Zaken het onderzoek in het land van herkomst heeft verricht en of de rechtbank over die gegevens dient te beschikken op grond van richtlijn 2013/32. De rechtbank heeft er op gewezen dat in de gehele procedure geen (kenbare) beoordeling plaatsvindt van de vraag of het onderzoek dat Buitenlandse Zaken heeft verricht als zodanig gevolgen heeft voor het refoulementrisico en dat dit ook niet aan een rechterlijke controle is onderworpen. Buitenlandse Zaken beschikt niet over dezelfde expertise als verweerder om het refoulementrisico te kunnen beoordelen. De beoordeling van de onderliggende ongelakte stukken die plaatsvindt in de REK-check en in de geheimhoudingsprocedure die is neergelegd in artikel 8:29 van de Awb, zien niet op het beoordelen van het refoulementrisico. Indien eiser geen inzage heeft in het onderzoeksverslag op de wijze zoals in bepaald in artikel 23, lid 1 onder b, van richtlijn 2013/32, zal hij mogelijk niet ten volle in staat zijn om zijn verzoek om internationale bescherming te onderbouwen. Indien de rechterlijke instantie die in het hoofdgeding bevoegd is om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming geen inzage heeft in het onderzoeksverslag, rijst ook de vraag of deze rechterlijke instantie ten volle in staat is om het beginsel van non-refoulement te waarborgen en ten volle in staat is een daadwerkelijk rechtsmiddel te bieden en een volledige en ex-nunc beoordeling van het refoulementrisico te verrichten zoals dit door richtlijn 2013/32 wordt vereist. Indien het Hof artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 aldus uitlegt dat de onderliggende ongelakte stukken niet kunnen worden beschouwd als de informatie in het dossier van eiser op grond waarvan de beslissing op zijn verzoek om internationale bescherming is genomen, zal de rechtbank aan die bepaling geen toegang tot deze stukken ontlenen. Dan komt de vraag op of artikel 5 richtlijn 2008/115 vereist dat de rechtbank kennis neemt van deze onderliggende ongelakte stukken. De rechtbank moet in het hoofdgeding immers tevens de rechtmatigheid van het terugkeerbesluit controleren en de verplichting om bij de tenuitvoerlegging van richtlijn 2008/115 het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen ziet ook op de rechterlijke instantie en vereist een zelfstandige beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden. Het Unierechtelijke verbod van refoulement heeft immers een absoluut karakter en dient in alle fases van de procedure te worden geëerbiedigd, terwijl in de gerechtelijke fase bovendien een doeltreffende voorziening in rechte is vereist.

De rechtbank stelt vast dat de 8:29 Awb-procedure niet verenigbaar is met richtlijn 2013/32 en legt twee prejudiciële vragen aan het Hof voor om uitspraak te kunnen doen en te kunnen bepalen tot welke informatie eiser toegang moet krijgen om zijn verdedigingsrechten te kunnen effectueren en tot welke informatie de rechtbank toegang moet krijgen om het refoulementsrisico te kunnen beoordelen en om te kunnen waarborgen dat het refoulementverbod niet wordt geschonden.

De procedure wordt geschorst totdat het Hof de vragen van de rechtbank heeft beantwoord.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl
JV 2024/191

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

zaaknummer: NL22.10458 VERWIJZING

verwijzingsuitspraak van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

[eiser],

geboren op [geboortedatum] 1986 in Pakistan,

eiser,

(gemachtigde: mr. N.C. Blomjous),

en

de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder,

(gemachtigde: mr. S. van der Steen-Jhinnoe).

Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie tot het beantwoorden van de navolgende vragen in de prejudiciële procedure:

I 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 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat de (toegang tot de) informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een

beslissing is of zal worden genomen, ook omvat (toegang tot) informatie over de wijze waarop deze informatie is vergaard en verkregen?

II 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 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, 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?

Procesverloop

Eiser heeft op 31 augustus 2014 een verzoek om internationale bescherming ingediend. Het besluit waarin dit verzoek als ongegrond¹ is definitief. Dit besluit omvat een terugkeerbesluit met een termijn voor vrijwillig vertrek.

Eiser heeft op 21 november 2018 een volgend verzoek om internationale bescherming ingediend².

Verweerder heeft dit verzoek³ bij besluit van 31 mei 2022 afgewezen als kennelijk ongegrond⁴. Dit besluit omvat een terugkeerbesluit zonder termijn voor vrijwillig vertrek en een inreisverbod voor de duur van twee jaar.

Eiser heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 31 mei 2022 en een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend.

De rechtbank heeft het beroep ter zitting behandeld op 18 april 2024. Eiser en zijn gemachtigde zijn verschenen, vergezeld door een tolk. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Na afloop van de behandeling ter zitting heeft de rechtbank partijen in de gelegenheid gesteld om zich nader te beraden over hetgeen besproken is ter zitting. Eiser heeft op 12 mei 2024 zijn zienswijze gegeven. Verweerder heeft hier op 16 mei 2024 op gereageerd.

Bij bericht van 6 juni 2024 heeft de rechtbank partijen medegedeeld uiterlijk op 1 juli 2024 uitspraak te zullen doen.

Bij bericht van 19 juni 2024 heeft de rechtbank partijen medegedeeld dat de rechtbank om uitspraak te kunnen doen het noodzakelijk acht om twee prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Bij uitspraak van heden is het verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen en is bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit van 31 mei 2022 worden opgeschort totdat de rechtbank op het beroep heeft beslist⁵.

Overwegingen

Relevante feiten en standpunten van partijen

1. Eiser heeft een volgend verzoek om internationale bescherming ingediend. Eiser heeft hieraan, net als bij zijn eerste verzoek, ten grondslag gelegd dat hij een christen is en hij reeds daarom te vrezen heeft voor vervolging in Pakistan. Tevens heeft eiser 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 kopie van de Fatwa overgelegd, met een bij een rechtbank in Pakistan gelegaliseerde kopie van deze Fatwa. Eiser heeft ook andere documenten overgelegd om zijn relaas te staven en zijn vrees bij terugkeer te onderbouwen.

2. Verweerder acht het relaas, net als in de eerste procedure, slechts ten dele geloofwaardig. Deze beoordeling heeft in de eerste procedure bij de rechterlijke instantie in eerste aanleg en in hoger beroep stand gehouden. Verweerder acht in het hoofdgeding geloofwaardig dat eiser een christen uit Pakistan is en dat jegens hem een Fatwa is uitgevaardigd. Verweerder acht niet geloofwaardig dat eiser in Pakistan evangeliserende werkzaamheden heeft verricht en acht evenmin geloofwaardig dat eiser dit thans in Nederland doet. Verweerder heeft alle overgelegde documenten onderzocht. Daarbij is geconcludeerd dat er onvoldoende betrouwbaar vergelijkingsmateriaal beschikbaar is om uitspraak te doen over de echtheid van de overgelegde legalisatie. Verweerder heeft voorts om het verzoek om bescherming te kunnen beoordelen een zogenoemd "individueel ambtsbericht" laten opmaken. Hij heeft het individueel ambtsbericht ten grondslag gelegd aan de afwijzing van het verzoek om internationale bescherming. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het geloofwaardige geachte deel van het relaas niet tot de conclusie leidt dat eiser dient te vrezen voor vervolging of dat eiser na terugkeer een risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

3. Eiser stelt in beroep bij de rechterlijke instantie dat verweerder ten onrechte aanneemt dat hij in Pakistan geen risico op vervolging loopt en wijst daarbij op het landgebonden beleid dat verweerder voert ten aanzien van christenen in Pakistan. Eiser stelt zich voorts op het standpunt dat de geloofwaardigheidsbeoordeling van zijn relaas onjuist is omdat verweerder een onjuist toetsingskader heeft gehanteerd voor de beoordeling van volgende verzoeken zoals het Hof dat heeft geduid in zijn uitspraak van 10 juni 2021 in de zaak LH6.

Eiser stelt ook dat hij onvoldoende gelegenheid heeft gehad om op de resultaten van het documentenonderzoek te reageren.

Eiser stelt zich tevens op het standpunt dat verweerder in strijd met het Unierechtelijk verdedigingsbeginsel handelt door hem geen volledige inzage te geven in de onderliggende stukken van het individuele ambtsbericht. Eiser wil in dit verband ook weten aan wie zijn gegevens zijn verstrekt en of er een rechtmatige verwerking van zijn persoonsgegevens heeft plaatsgevonden.

Juridisch kader

4. De rechtbank acht de navolgende bepalingen toepasselijk.

Artikel 4 - Het verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen

Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen

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.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

()

Artikel 19 - Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering

()

2. Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een staat

waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

Richtlijn 2013/32

Artikel 10 - Vereisten voor de behandeling van verzoeken

()

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de beslissingen van de beslissingsautoriteit over verzoeken om internationale bescherming zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat:

()

c) het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, de nodige kennis heeft over de normen die van toepassing zijn op het gebied van het asiel- en vluchtelingenrecht;

d) het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, de mogelijkheid heeft om, telkens wanneer dat nodig is, advies te vragen van deskundigen over specifieke kwesties,

zoals medische, culturele, religieuze, kind- of gendergerelateerde kwesties.

Artikel 12 - Waarborgen voor verzoekers

1. De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de in hoofdstuk III vervatte procedures voor alle verzoekers de volgende waarborgen gelden:

()

d) zij, en in voorkomend geval, hun juridische adviseurs of andere raadslieden overeenkomstig artikel 23, lid 1, hebben toegang tot de in artikel 10, lid 3, onder b), bedoelde informatie en tot de door de in artikel 10, lid 3, onder d), bedoelde deskundigen verstrekte informatie, wanneer de beslissingsautoriteit met die informatie rekening heeft gehouden om een beslissing te nemen over hun verzoek;

()

2. De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de in hoofdstuk V vervatte procedures voor alle verzoekers waarborgen gelden welke gelijkwaardig zijn aan de in lid 1, onder b) tot en met e), vermelde waarborgen.

Artikel 13 Rechtsmiddelen

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.

Artikel 23 - Reikwijdte van rechtsbijstand en vertegenwoordiging

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. 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.

()

Hoofdstuk V - Beroepsprocedures

Artikel 46 Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

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

a. a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:

i. i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiaire beschermingsstatus;

()

Richtlijn 2008/115

Artikel 5 - Non-refoulement, belang van het kind, familie- en gezinsleven en gezondheidstoestand

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

a. 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.

Algemene wet bestuursrecht

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.

()

Rechtsvragen

5. De prejudiciële vragen van de rechtbank zien niet op de verenigbaarheid van de in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) neergelegde regeling met artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32. De rechtbank kan dit namelijk nagaan aan de hand van de verduidelijking die het Hof reeds van deze Unierechtelijke bepaling heeft gegeven. De vragen die de rechtbank voorlegt zien op het nader preciseren van welke informatie onder “de informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen” valt. Artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 bevat een regeling over de reikwijdte van rechtsbijstand en vertegenwoordiging en vereist in dat kader toegang tot de in deze bepaling genoemde informatie voor de verzoeker om internationale bescherming. De rechtbank zal eerst uiteenzetten hoe in de nationale rechtspraak is voorzien in een regeling die een uitzondering maakt op de openbaarmaking van informatie of bronnen. Vervolgens zal de rechtbank aangegeven waarom, naar het oordeel van de rechtbank, de nationale rechtspraak niet geheel verenigbaar is met artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 indien de situatie als hierin bedoeld aan de orde is. Om het hoofdgeding te kunnen beslechten, acht de rechtbank het evenwel noodzakelijk om een nadere precisering van artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 te verkrijgen om zodoende te kunnen bepalen tot welke informatie eiser toegang moet krijgen om zijn verdedigingsrechten te kunnen effectueren en van welke informatie de rechterlijke instantie kennis moet nemen om zowel de beslissing op het verzoek om internationale bescherming, als de rechtmatigheid van het terugkeerbesluit te kunnen beoordelen en de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement ten volle te kunnen waarborgen.

6. In het hoofdgeding heeft de minister van Buitenlandse Zaken (hierna: Buitenlandse Zaken) op verzoek van verweerder op 12 maart 2021 een individueel ambtsbericht uitgebracht. In het kader van het onderzoek of de derdelander internationale bescherming behoeft, formuleert verweerder in sommige zaken onderzoeksvragen. Buitenlandse Zaken kan om die vragen te beantwoorden onderzoek doen in het land van herkomst van de betrokken derdelander. In de “Werkinstructie Ambtsberichten van Buitenlandse Zaken” van juli 2023 is onder meer vermeld dat voor de categorie individuele ambtsberichten in asielzaken een aparte werkinstructie bestaat. In de -met beroep op de bescherming van bronnen, onderzoeksmethoden en -technieken en persoonlijke levenssfeer deels weggelakte inhoud van de- Werkinstructie “Onderzoek ten behoeve van individuele ambtsberichten op de post” van oktober 2022 is onder meer het navolgende vermeld:

()

Deze instructie geldt als een leidraad voor posten voor het uitvoeren van onderzoek ten behoeve van individuele ambtsberichten (IAB)

()

IAB-onderzoeken worden belegd bij een uitgezonden (politiek) beleidsmedewerker .

()

Om zorgvuldig onderzoek te kunnen garanderen dienen de post en de daarbij betrokken partijen die het onderzoek ten behoeve van IAB's uitvoeren, zich te houden aan de voorschriften zoals omschreven in dit document. Veiligheid, integriteit en vertrouwelijkheid zijn hierbij noodzakelijk. Het is van uitermate belang dat het onderzoeksverslag dat ten grondslag ligt aan het IAB met de hoogste zorgvuldigheid wordt opgesteld. Het uiteindelijke verslag dient alle informatie te bevatten waaruit blijkt hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden en hoe ervoor is gezorgd dat het onderzoek qua inhoud en procedure zorgvuldig en inhoudelijk inzichtelijk tot stand is gekomen. Het verslag dient immers bij de zorgvuldige beoordeling van het asielverzoek door de IND als naslag voor de Rechtbank of Raad van State in gerechtelijke procedures.

()

2.1 Asielgerelateerd onderzoek

Een asielgerelateerd onderzoek is een onderzoek in het kader van een asielaanvraag van een in Nederland verblijvende vreemdeling. Bij de uitvoering van een dergelijk onderzoek dient de onderzoeker vertrouwelijk te werk te gaan en dient te allen tijde voorkomen te worden dat de link met Nederland en/of asiel in relatie tot betrokkene bekend wordt. Het betreft hier een onderzoek dat door een vertrouwenspersoon (VP) dient plaats te vinden.

()

4.1 Randvoorwaarden

()

Onderzoek naar informatie die van belang is voor de beoordeling van een asielverzoek mag geen nadelige gevolgen hebben voor de veiligheid van de asielzoeker bij eventuele terugzending. Ook de familie, vrienden en bekenden van de asielzoeker die is achtergebleven in het herkomstland, mag niet in gevaar worden gebracht.

Uit het onderzoeksverslag dat de post opstelt, moet duidelijk naar voren komen welke voorzorgsmaatregelen genomen zijn om te voorkomen dat de link met Nederland en/of asiel in relatie tot betrokkene bekend wordt. Als een dergelijke link mogelijk bekend is geworden, is het van belang dat wordt aangegeven welke risico's dit oplevert voor het geval betrokkene wordt teruggestuurd.

()

4.4 Het onderzoeksverslag

De beleidsmedewerker op de post die belast is met het IAB-onderzoek is verantwoordelijk voor de tijdigheid en kwaliteit van het onderzoek en de verslaglegging. Deze medewerker draagt zorg voor een inzichtelijk en correct Nederlandstalig onderzoeksverslag conform het bijgeleverde sjabloon.

Het is belangrijk om te blijven controleren of het onderzoek volgens de voorschriften wordt uitgevoerd en of dit ook in de rapportages terug te vinden is. De Nederlandse rechtbanken en Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen geregeld inzage in de achterliggende stukken van de IAB's tijdens de (hoger) beroepsfase in (asiel)zaken. Zij kijken zeer kritisch naar hoe BZ onderzoeken uitvoert en daarover rapporteert.

AB (rechtbank: Afdeling Ambtsberichten) vraagt de post kritisch en zorgvuldig om te gaan met de verslaglegging en zoveel mogelijk details over onderzoeksmethoden en bronnen op te nemen. Het is van groot belang dat uit het onderzoeksverslag blijkt dat het IAB qua inhoud en qua procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is

()

Voor opstellen van het onderzoeksverslag gebruikt de post het sjabloon. () Onderstaande instructie licht punten A t/m E van het sjabloon nader toe.

()

B. Onderzoeksaanpak/ Method of inquiry

Hier dient te worden beschreven hoe de post het onderzoek heeft uitgevoerd. Het sjabloon geeft twee opties: voor identiteitsonderzoek en asielgerelateerd onderzoek. Belangrijk bij dit onderdeel is dat uit het verslag duidelijk naar voren komt via welke schijven informatie is verkregen en welke voorzorgsmaatregelen zijn genomen om te voorkomen dat de link met Nederland en/of asiel in relatie tot betrokkene bekend wordt. Hoe meer details over de manier waarop de post en VP het onderzoek hebben aangepakt, hoe beter. Geef nauwkeurig aan:

Hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden en wie het onderzoek heeft verricht;

Welke methoden en technieken zijn gehanteerd;

De reden waarom deze methode onder de gegeven omstandigheden is gekozen;

Hoe vaak getracht is antwoord te vinden op bepaalde vragen. Ook niet-succesvolle pogingen om antwoorden te vinden, kunnen van invloed zijn op de visie van de Nederlandse rechter op de zorgvuldigheid en waarde van het onderzoek;

Hoe de overdracht van informatie heeft plaatsgevonden. Het moet duidelijk worden wanneer de informatie is verkregen en op welke manier de betrouwbaarheid van de informatie is geborgd.

indien van toepassing: Welke aanvullende informatie en/of contra-informatie er uit het onderzoek is gebleken.

()

7. De resultaten van een dergelijk onderzoek worden door Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT), behorend tot de Directie Dienstverleners van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), onderworpen aan een zogenoemde REK-check⁷. In de "Vakbijlage REK-Check" is hierover onder meer het navolgende vermeld:

()

Het algemene uitgangspunt bij de REK-check is dat het ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het opstellen van de individuele ambtsberichten en daarmee voor de inhoud en de methoden van onderzoek. De IND heeft ten behoeve van een zorgvuldige voorbereiding van een besluit () de verplichting zich ervan te vergewissen dat het individuele ambtsbericht zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is.

Voor het uitvoeren van de REK-check krijgen de TOELT-landenspecialisten inzage in de niet-openbare onderliggende stukken die ten grondslag liggen aan een individueel ambtsbericht. Aan de hand van deze onderliggende stukken wordt beoordeeld of het individuele ambtsbericht qua inhoud en qua procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is. Na het uitvoeren van de REK-check worden de resultaten van de REK-check neergelegd in de REK-checkbrief en wordt het dossier weer overgedragen aan de eigenaar, het ministerie van Buitenlandse Zaken.

()

De REK-checkcriteria

Uitgangspunt is dat in een asielzaak de identiteit van betrokkene niet in een relatie tot (een asielverzoek in) Nederland bij de (gestelde) vervolgende autoriteiten (in het land van herkomst) bekend mag worden gemaakt. Een asielzoeker mag nimmer gevaar lopen ten gevolge van een onderzoek. In principe dient daarom gebruik te worden gemaakt van een vertrouwenspersoon die niet aangeeft het onderzoek te verrichten in opdracht van de Nederlandse overheid. De onderzoeken betreffen immers personen over wie nog niet is vastgesteld of ze vluchteling zijn.

TOELT kijkt bij de beoordeling van een individueel ambtsbericht naar de volgende punten:

- Onderbouwing. Wordt het ambtsbericht voldoende inhoudelijk onderbouwd door de onderliggende stukken? Is de inhoud van het ambtsbericht volledig terug te vinden in de onderliggende stukken? Hoe stelliger de verwoording in het ambtsbericht, hoe beter gemotiveerd de informatie in de onderliggende stukken moet zijn.

- Inzichtelijkheid en consistentie. Is het ambtsbericht voldoende inzichtelijk, niet intern tegenstrijdig, niet tegenstrijdig met een vorig ambtsbericht in dezelfde zaak, en zo ja wordt uitgelegd waarom, en niet voor meerdere uitleg vatbaar?

- Volledigheid. Worden de vragen van de aanvrager van het ambtsbericht voldoende beantwoord en/of worden alle vragen beantwoord, en indien dat niet zo is wordt aangegeven waarom niet?

- Zorgvuldigheid. Is de methode van onderzoek zorgvuldig geweest? Hoe is de informatie verzameld, welke bron(nen) is (zijn) geraadpleegd en hoe is (zijn) deze benaderd? ⁸

()

8. In de nationale rechtspraktijk wordt een individueel ambtsbericht, indien dit aan een aantal voorwaarden voldoet, als een deskundigenadvies beschouwd. Het toetsingskader dat wordt toegepast indien wordt opgekomen tegen de inhoud van een individueel ambtsbericht en indien wordt opgekomen tegen het niet integraal verstrekken van de onderliggende stukken hiervan, is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) onder meer in haar uitspraak van 11 mei 2022⁹ als volgt uiteengezet:

()

4.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:114, onder 6.1, is een individueel ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken een deskundigenadvies aan de staatssecretaris voor de uitoefening van zijn bevoegdheden. Indien het op onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie verschaft, mag de

staatssecretaris bij de besluitvorming van de juistheid van die informatie uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan die juistheid. Verder heeft de minister van Buitenlandse Zaken een door hem bij het opstellen van een individueel ambtsbericht ingeschakelde vertrouwenspersoon zorgvuldig geselecteerd en hoeft deze niet uitdrukkelijk te verklaren dat hij voor de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van derden instaat.

()

- 4.5. *De Afdeling erkent dat in dit soort zaken de betrokkene in een moeilijke bewijsspositie verkeert, omdat deze geen kennis kan nemen van de stukken die ten grondslag liggen aan het individueel ambtsbericht en de aanvulling. Het is wel het logische gevolg van de toepassing van artikel 8:29 van de Awb: de bestuursrechter mag het oordeel mede baseren op informatie die partijen niet kennen. Als partijen toestemming hebben gegeven als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb, is het daarom van belang dat de bestuursrechter extra zorgvuldig kennisneemt van de onderliggende stukken en erop toeziet dat de in het individueel ambtsbericht en de aanvulling weergegeven informatie wordt gedragen door die stukken en ook dat die weergave een representatief beeld geeft van het geheel van de in die onderliggende stukken besloten liggende informatie. Ook zal de bestuursrechter zo veel mogelijk moeten bezien in hoeverre de onderliggende stukken op zichzelf voldoen aan de daaraan in zijn algemeenheid te stellen betrouwbaarheidseisen, waarbij met name gedacht moet worden aan aspecten als consistentie, vermelding van bronnen van wetenschap en aanwijzingen van mogelijke bevooroordeeldheid of beïnvloeding van de informatiebron. Verder moeten de ingebrachte concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van het individueel ambtsbericht en de aanvulling in verhouding staan tot de bevindingen in die stukken. Naarmate de bevindingen in het ambtsbericht en de aanvulling minder scherp omljnd zijn, hoeven de concrete aanknopingspunten ook minder scherp omljnd te zijn. Het zou immers niet in evenwicht zijn als de ingenomen stelling in het ambtsbericht en de aanvulling een zekere mate van abstractie of algemeenheid vertoont, terwijl daarna de daarop uitgeoefende kritiek zou worden afgewezen omdat die onvoldoende concreet is.*

()

9. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 september 2022¹⁰ ook het navolgende uiteengezet:

8.() *Als partijen toestemming geven als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb, wordt in de bodemprocedure kennisgenomen van de onderliggende geheime stukken. Hierbij wordt rekening gehouden met de moeilijke bewijsspositie waarin de vreemdeling verkeert (vergelijk met de Afdelingsuitspraak van 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1360, onder 4.5).*

()

10. Het Hof heeft in zijn arrest van 22 september 2022 in de zaak GM11 onder meer het navolgende overwogen:

()

"37 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten en die de betrokkene overeenkomstig dat recht bijstaat of vertegenwoordigt, toegang heeft tot de informatie in het dossier op grond waarvan een besluit is of zal worden genomen.

38 Artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn staat de lidstaten evenwel toe af te wijken van deze regel wanneer de openbaarmaking van informatie of bronnen onder meer de nationale veiligheid of de veiligheid van die bronnen in gevaar zou brengen.

39 In dergelijke gevallen moeten de lidstaten, ten eerste, overeenkomstig artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a), van die richtlijn, deze informatie of bronnen beschikbaar stellen aan de rechterlijke instanties die bevoegd zijn om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming, en, ten tweede, op grond van artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), in het nationale recht procedures vaststellen die waarborgen dat het recht van verweer van de betrokkene geëerbiedigd wordt.

()

41 In dit verband moet worden opgemerkt dat de omvang van deze verplichting is verduidelijkt in artikel 23, lid 1, derde alinea, van deze richtlijn, op grond waarvan de lidstaten, gelet op artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), met name toegang kunnen verlenen tot de informatie in het dossier of hun bronnen waarvan de openbaarmaking de nationale veiligheid in gevaar zou brengen, aan een raadsman van de betrokkene die een veiligheidscontrole heeft ondergaan, voor zover die informatie of bronnen relevant zijn voor de behandeling van het verzoek of voor het nemen van een beslissing tot intrekking van internationale bescherming.

42 Uit de bewoordingen van artikel 23, lid 1, derde alinea, en in het bijzonder uit het gebruik van de term met name”, blijkt echter duidelijk dat de invoering van de in deze bepaling bedoelde procedure 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, wat betekent dat zij niet verplicht zijn om een dergelijke procedure in te voeren.

43 Aangezien richtlijn 2013/32 niet specificeert 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, zijn de concrete procedureregels die daartoe worden vastgesteld dus, krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat, op voorwaarde evenwel dat zij niet minder gunstig zijn dan die welke gelden voor soortgelijke binnenlandse situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat zij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) [zie naar analogie arresten van 4 juni 2020, C.F. (Belastingcontrole), C430/19, EU:C:2020:429, punt 34, en 9 september 2020, Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Afwijzing van een volgend verzoek Termijn om beroep in te stellen), C651/19, EU:C:2020:681, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

44 Ook moet eraan worden herinnerd dat de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van het Unierecht moeten toezien op de naleving van zowel de vereisten die voortvloeien uit het recht op behoorlijk bestuur, zoals opgemerkt in punt 35 van het onderhavige arrest, als die van het in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte (zie in die zin arresten van 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe, C752/18, EU:C:2019:1114, punt 34, en 14 mei 2020, Agrobet CZ, C446/18, EU:C:2020:369, punt 43), op grond waarvan de rechten van verdediging van de betrokkene moeten worden geëerbiedigd gedurende zowel de administratieve procedure als een eventuele gerechtelijke procedure [zie in die zin arresten van 5 november 2014, Mukarubega, C166/13, EU:C:2014:2336, punt 45, en 11 maart 2020, SF (Europees aanhoudingsbevel Garantie tot terugzending naar de tenuitvoerleggingsstaat), C314/18, EU:C:2020:191, punt 58].

45 Wat in de eerste plaats de administratieve procedure betreft, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging vereist dat wanneer de overheidsinstanties van lidstaten maatregelen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, zij de adressaat van een besluit dat zijn belangen aanmerkelijk raakt in staat moeten stellen om naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop de overheidsinstantie haar besluit wil baseren (zie in die zin arresten van 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary, C189/18, EU:C:2019:861, punt 39, en 3 juni 2021, Jumbocarry Trading, C39/20, EU:C:2021:435, punt 31).

46 Dit vereiste heeft met name tot doel om, in het kader van een procedure inzake internationale bescherming, de beslissingsautoriteit in staat te stellen met volledige kennis van zaken alle relevante feiten en omstandigheden individueel te beoordelen, waarbij het noodzakelijk is dat de adressaat van het besluit een vergissing kan corrigeren of feiten betreffende zijn persoonlijke situatie kan aanvoeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt vastgesteld, niet wordt vastgesteld of een bepaalde inhoud heeft (zie in die zin arresten van 9 februari 2017, M, C560/14, EU:C:2017:101, punten 32 en 37, en

26 juli 2017, Sacko, C348/16, EU:C:2017:591, punt 35).

47 Aangezien dat vereiste noodzakelijkerwijs veronderstelt dat de adreassaar, in voorkomend geval via een raadsman, een concrete mogelijkheid krijgt om kennis te nemen van de elementen waarop de overheidsinstantie haar besluit wil baseren, gaat het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging noodzakelijkerwijs gepaard met het recht op toegang tot alle elementen van het dossier gedurende de administratieve procedure (zie in die zin arrest van 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary, C189/18, EU:C:2019:861, punten 5153 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Wat in de tweede plaats de gerechtelijke procedure betreft, betekent eerbiediging van de rechten van de verdediging, die met name geboden is in het kader van beroepsprocedures op het gebied van internationale bescherming (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Sacko, C348/16, EU:C:2017:591, punt 32), dat de verzoeker niet alleen toegang heeft tot de gronden van het jegens hem genomen besluit, maar ook tot alle gegevens van het dossier waarop de overheidsinstantie zich heeft gebaseerd, teneinde doeltreffend een standpunt te kunnen innemen over die gegevens (zie in die zin arresten van 4 juni 2013, ZZ, C300/11, EU:C:2013:363, punt 53, en 13 september 2018, UBS Europe e.a., C358/16, EU:C:2018:715, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Voorts brengt het beginsel van hoor en wederhoor, dat deel uitmaakt van de rechten van de verdediging als bedoeld in artikel 47 van het Handvest, met zich mee dat de procespartijen het recht moeten hebben om kennis te nemen van alle bewijzen en opmerkingen die aan de rechter zijn voorgelegd teneinde invloed uit te oefenen op zijn beslissing en daarover standpunten uit te wisselen (arrest van 4 juni 2013, ZZ, C300/11, EU:C:2013:363, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak), hetgeen veronderstelt dat degene op wie een besluit inzake internationale bescherming betrekking heeft, kennis moet kunnen nemen van de gegevens van zijn dossier die ter beschikking zijn gesteld van de rechter die op het tegen dat besluit ingestelde beroep moet beslissen.

()

57 Gelet op het feit dat uit de verwijzingsbeslissing en de opmerkingen van de Hongaarse regering blijkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling is gebaseerd op de overweging dat de rechten van verdediging van de betrokkene voldoende worden gewaarborgd door de mogelijkheid voor de bevoegde rechter om toegang te krijgen tot het dossier, moet ten tweede worden benadrukt dat een dergelijke mogelijkheid niet in de plaats kan komen van toegang van de betrokkene of zijn raadsman tot de in dat dossier opgenomen informatie.

58 Naast het feit dat deze mogelijkheid niet geldt voor de administratieve procedure, impliceert de eerbiediging van de rechten van de verdediging niet dat de bevoegde rechter over alle relevante gegevens beschikt om zijn beslissing te nemen, maar juist dat de betrokkene, in voorkomend geval via een raadsman, zijn belangen kan doen gelden door zijn standpunt over die informatie kenbaar te maken.

59 Deze beoordeling vindt overigens steun in de omstandigheid dat uit de bewoordingen zelf van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2013/32 blijkt dat de Uniewetgever van mening was dat de toegang tot de door de bevoegde rechterlijke instanties aan het dossier toegevoegde informatie en de instelling van procedures die waarborgen dat de rechten van verdediging van de betrokkene worden geëerbiedigd, twee onderscheiden en cumulatieve vereisten vormen."

()

11. Verweerder heeft in het hoofdgeding op 26 juni 2020 aan Buitenlandse Zaken verzocht om een individueel ambtsbericht uit te brengen. Bij dit verzoek heeft verweerder verschillende documenten gevoegd, te weten de kopie van de Fatwa, een identiteitskaart van eiser en een foto van eiser. Verweerder heeft dit verzoek gedaan zonder eiser vooraf om toestemming te vragen en zonder dit vooraf aan eiser mee te delen. De vragen die verweerder heeft geformuleerd en waarvan de beantwoording nodig is geacht om het verzoek om internationale bescherming te kunnen beoordelen, zijn ook niet voorafgaand aan het onderzoek door Buitenlandse zaken kenbaar gemaakt aan eiser.

Verweerder is hiertoe op grond van de Awb ook niet verplicht en is ook niet verplicht om voorafgaand aan het opstarten van dit onderzoek de rechterlijke instantie die, in het geval het verzoek om internationale bescherming wordt afgewezen, bevoegd zal zijn om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van dit besluit inzake internationale bescherming of die de rechtmatigheid van het mogelijke terugkeerbesluit moet beoordelen, hiervan in kennis te stellen of om toestemming te vragen.

12. In het hoofdgeding heeft Buitenlandse Zaken op 12 maart 2021 de onderzoeksresultaten neergelegd in het individueel ambtsbericht en ter beschikking gesteld aan verweerder. Verweerder is daarbij verzocht om het individuele ambtsbericht en "de gelakte onderliggende stukken" door te sturen naar eiser of zijn gemachtigde. Als bijlage hierbij is een brief van TOELT gevoegd waarin de resultaten van de eerdergenoemde REK-check zijn neergelegd. In deze brief van de Landenspecialist Midden-Oosten is vermeld dat, na inzage te hebben verkregen in de onderliggende stukken van dit ambtsbericht, wordt geconcludeerd dat "het individueel ambtsbericht qua inhoud en qua procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is."

13. De rechtbank heeft op 9 januari 2023 Buitenlandse Zaken verzocht om inzage van de onderliggende stukken van het individuele ambtsbericht. Buitenlandse Zaken heeft op 23 januari 2023 de onderliggende ongelakte documenten verstrekt en een verzoek op grond van artikel 8:29, eerste lid, van de Awb gedaan. In dit verzoek heeft Buitenlandse Zaken aangegeven dat er gewichtige redenen zijn die rechtvaardigen dat kennisneming van bepaalde gedeelten in deze onderliggende stukken tot de rechtbank beperkt dienen te blijven. Deze redenen betreffen, zo heeft Buitenlandse Zaken in deze brief vermeld, de bescherming van geraadpleegde bronnen en gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken. Tevens is verzocht om de ongelakte stukken vertrouwelijk te behandelen. Uit het dossier blijkt dat deze onderliggende stukken een memorandum van 2 juli 2020 van de Afdeling Ambtsberichten aan de Chef de Poste van de Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden (AKN) in Islamabad en een ongedateerd onderzoeksverslag van de AKN betreffen. Tevens is vermeld dat "bepaalde passages zijn weggelakt met het oog op:

1. bronbescherming;
2. de bescherming van bij het onderzoek gehanteerde methoden en technieken;
3. ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een derde (die niet bij het onderzoek is betrokken);
4. ter voorkoming van onevenredige benadeling;
5. ter bescherming van informatie uit documenten, die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad;
6. niet aan het onderwerp van het verzoek gerelateerde informatie."

()

14. De rechtbank heeft op 23 februari 2023 een beslissing als bedoeld in artikel 8:29, derde lid, van de Awb genomen¹². In deze beslissing is bepaald dat de beperking van de openbaarmaking van de onderliggende stukken van het ambtsbericht gerechtvaardigd is omdat "de door de minister gestelde belangen van bronbescherming, de bescherming van de bij het onderzoek gehanteerde methoden en technieken, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een derde die niet bij het onderzoek is betrokken en het voorkomen van onevenredige benadeling, zwaarder wegen dan het belang dat eiser kennisneemt van de stukken". Tegen deze beslissing staat geen afzonderlijk rechtsmiddel open. Eiser kan tegen deze beslissing opkomen tegelijk met het aanwenden van een rechtsmiddel tegen de einduitspraak in het hoofdgeding. Op grond van de Awb is de rechterlijke instantie die deze beslissing neemt niet onbevoegd om zich in het hoofdgeding uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming. In het "Procesreglement bestuursrecht rechtbanken 2024¹³", dat betrekking heeft op alle zaken waarop de Awb van toepassing is¹⁴, is bepaald dat "de zaak (rechtbank: het hoofdgeding) wordt behandeld door een andere bestuursrechter dan degene door wie de beslissing is genomen" (rechtbank: de beslissing als bedoeld in artikel 8:29, derde lid, van de

Awb)15.

15. Partijen zijn vervolgens op 9 maart 2023, in overeenstemming met de regeling in de Awb, om toestemming gevraagd om de rechtbank die zich in het hoofdgeding zal uitspreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming kennis te laten nemen van de ongelakte onderliggende stukken. Verweerder heeft op 23 maart 2023 de rechtbank bericht dat hij de rechtbank toestemming geeft om de onderliggende stukken van het individuele ambtsbericht bij de beoordeling van de onderhavige zaak te betrekken.

Eiser heeft de rechtbank op 23 maart 2023 medegedeeld haar hiervoor vooralsnog geen toestemming te geven omdat hij de zogenoemde geheimhoudingsprocedure die is neergelegd in artikel 8:29 van de Awb in strijd acht met het Unierecht en meer in het bijzonder met artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 omdat het recht van verweer niet wordt gewaarborgd. Eiser heeft hierbij ook gewezen op het arrest van het Hof van 12 januari 2023 dat betrekking heeft op de uitlegging van artikel 15 van verordening (EU) 2016/67916.

16. De rechtbank zal in het hoofdgeding vaststellen dat de procedure zoals die is neergelegd in artikel 8:29 van de Awb en zoals deze regeling wordt uitgelegd in de nationale jurisprudentie, onverenigbaar is met het Unierecht en meer in het bijzonder met artikel 23, eerste lid, van richtlijn 2013/32 zoals deze bepaling door het Hof nader is gepreciseerd in zijn arrest van 22 september 2022 in de zaak GM.

De "geheimhoudingsprocedure" zoals die in artikel 8:29 van de Awb is neergelegd en zoals deze is toegepast in het hoofdgeding, voorziet alleen in een regeling voor geheimhouding of voor de beperking van de kennisneming, als een bestuursorgaan verplicht is inlichtingen te geven dan wel stukken te overleggen.

17. Dit betekent dat, indien de situatie zich voordoet dat een rechterlijke autoriteit beslist dat "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 het nationale recht niet is voorzien in een procedure die waarborgt dat het recht van verweer van de verzoeker om internationale bescherming wordt geëerbiedigd.

18. Het Hof heeft weliswaar in punten 42 tot en met 47 van zijn arrest van 22 september 2022 in de zaak GM nader geduid dat de wijze waarop lidstaten de eerbiediging van de rechten van de verdediging moeten waarborgen onder de procedurele autonomie vallen en dus een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is. Het Hof heeft hierbij echter ook gewezen op zijn bestendige jurisprudentie waaruit volgt dat het doeltreffendheidsbeginsel en gelijkwaardigheidsbeginsel in acht moeten worden genomen.

De procedureregels vallen dus binnen de procedurele autonomie, maar mogen, onder meer, de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. De nationale procedureregels waarborgen niet dat eiser zijn verdedigingsrechten kan effectueren. De rechtbank overweegt dat eiser zich hierbij terecht op het standpunt heeft gesteld dat de verdedigingsrechten door hemzelf moeten worden uitgeoefend en dat het daarom niet volstaat om toestemming te geven aan de rechtbank, die in het hoofdgeding de rechterlijke instantie is die bevoegd is om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming. Het Hof heeft dit nader geduid in punten 48, 49 en 57 tot en met 59 van het arrest GM.

19. Omdat eiser niet de volledige toegang tot de in artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 bedoelde informatie heeft en zijn verdedigingsrechten zoals die voortvloeien uit deze bepaling en uit artikel 47 Handvest van de Grondrechten dus zowel in de administratieve procedure als in de gerechtelijke procedure niet voldoende zijn gewaarborgd, zal de rechtbank in het hoofdgeding vaststellen dat niet aan de voorwaarde van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, wordt voldaan.

Het is niet aan de rechtbank om te bepalen op welke (procedurele) wijze aan artikel 23, eerste lid, tweede alinea, onder b, van richtlijn 2013/32 moet worden voldaan, zodat de rechtbank in het hoofdgeding zal volstaan met de vaststelling dat niet (voldoende) is voorzien in het waarborgen van de verdedigingsrechten zoals deze bepaling vereist.

20. Uit het arrest van 22 september 2022 in de zaak GM blijkt ook dat de Uniewetgever van mening was dat de toegang van de bevoegde rechterlijke instanties tot de aan het dossier toegevoegde informatie en de instelling van procedures die waarborgen dat de rechten van verdediging van de betrokkene worden geëerbiedigd, twee onderscheiden en cumulatieve vereisten vormen. In de nationale procedure is de omstandigheid of de rechterlijke instantie aan wie de rechtmatigheid van het inhoudelijke besluit inzake internationale bescherming ter beoordeling voorligt, in het geval de openbaarmaking van informatie of bronnen onder meer de nationale veiligheid of de veiligheid van die bronnen in gevaar zou brengen, toegang tot de aan het dossier toegevoegde informatie heeft, afhankelijk gesteld van toestemming van de partijen en wordt die rechterlijke instantie geacht om zo compensatie te bieden voor de moeilijke bewijspositie van de verdediging¹⁷.

21. De rechtbank zal in het hoofdgeding ook vaststellen dat in de nationale rechtspraak aan de voorwaarde van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder a, ook niet steeds wordt voldaan. De "in hoofdstuk V bedoelde autoriteiten" is immers de rechterlijke autoriteit die een daadwerkelijk rechtsmiddel moet bieden tegen een beslissing die op een verzoek om internationale bescherming is gegeven, waaronder, zoals in het hoofdgeding, de beslissing om het verzoek ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiaire beschermingsstatus. Artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 voorziet in de toegang van deze bevoegde rechterlijke instantie tot de bedoelde informatie en uit de bewoordingen en de ratio van deze bepaling blijkt dat deze toegang onvoorwaardelijk is en dus niet afhankelijk gesteld kan worden van de toestemming van partijen.

In de nationale rechtspraak kan de bedoelde rechterlijke autoriteit die een daadwerkelijk rechtsmiddel moet bieden, gelet op artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb echter slechts met toestemming van de partijen mede op de grondslag van alle informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen uitspraak doen.

22. Overigens heeft het Hof in punt 80 van zijn arrest van 22 september 2022 geduid dat de beslissingsautoriteit over alle relevante informatie moet beschikken en op basis van die informatie zelf de feiten en omstandigheden moet beoordelen, teneinde de strekking van haar besluit te bepalen en een volledige motivering ervoor te geven. Zoals in rechtsoverweging 7 uiteengezet beschikt TOELT, dat behoort tot de IND, over de ongelakte stukken die ten grondslag liggen aan het individueel ambtsbericht om zo de zogenoemde REK-check te kunnen verrichten. Verweerder in het hoofdgeding, ook behorend tot de IND, heeft evenwel net als eiser, in het geval de openbaarmaking van informatie of bronnen die onder meer de nationale veiligheid of de veiligheid van die bronnen in gevaar zou brengen, geen toegang tot de ongelakte versie van de onderliggende stukken van het individueel ambtsbericht, terwijl de beslissing op het verzoek om internationale bescherming mede op grond van het individueel ambtsbericht wordt genomen. De nationale procedure waarborgt dus wel het beginsel van "equality of arms" doordat de beslisautoriteit en de verzoeker over dezelfde stukken beschikken. In het geval echter een rechterlijke autoriteit beslist dat "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(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", hebben beide partijen geen toegang tot de ongelakte onderliggende stukken van het individuele ambtsbericht. De "in hoofdstuk V bedoelde autoriteit", meer in het bijzonder de rechtbank die het asielberoep inhoudelijk behandelt, heeft alleen als partijen daarvoor toestemming geven toegang tot de ongelakte versie van de onderliggende stukken van het individuele ambtsbericht. De rechtbank overweegt dat de IND wel beschikt over de ongelakte onderliggende stukken van het individuele ambtsbericht maar deze niet steeds aan de beslisautoriteit die onderdeel is van de IND, ter beschikking stelt. Omdat deze ongelakte

onderliggende stukken van het individuele ambtsbericht wel ter beschikking staan van de IND en de beslissing op het verzoek om internationale bescherming mede op grond van het individuele ambtsbericht is genomen, acht de rechtbank deze informatie relevant voor de behandeling van het verzoek.

23. De prejudiciële vragen van de rechtbank zien zoals in rechtsoverweging 5 is overwogen, niet op de verenigbaarheid van de in artikel 8:29 van de Awb neergelegde regeling met het Unierecht en meer in het bijzonder met artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32. Het Hof heeft deze bepaling naar het oordeel van de rechtbank op dit punt voldoende verduidelijkt om die vraag te kunnen beantwoorden aan de hand van het arrest GM van 22 september 2022. De rechtbank heeft bovenstaande toelichting op de nationale regelgeving ter voorlichting van het Hof gegeven voor een beter begrip van de achtergrond en de strekking van de twee prejudiciële vragen die de rechtbank aan het Hof voorlegt.

24. De rechtbank heeft, gelet op de feiten en omstandigheden in het hoofdgeding, met partijen besproken of de wijze waarop het individuele ambtsbericht tot stand is gekomen en dus de wijze waarop Buitenlandse Zaken onderzoek heeft verricht om de door verweerder gestelde vragen te beantwoorden, ook valt onder de informatie waar artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 betrekking op heeft. Dat zou betekenen dat de rechtbank, gelet op artikel 23, eerste lid, onder a, richtlijn 2013/32 volledig toegang zal moeten verkrijgen tot die informatie. Aan eiser zal dan op de wijze als bedoeld in artikel 23, eerste lid, onder b, richtlijn 2013/32 toegang moeten worden verschaft om zijn verdedigingsrechten te kunnen effectueren. De vraag komt dan ook op of verweerder zelf kennis moet nemen van deze informatie om het verzoek om internationale bescherming te kunnen beoordelen.

In het hoofdgeding is aldus de vraag gerezen of “de informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen” ook ziet op de wijze waarop deze informatie is vergaard en verkregen in het geval de beslissingsautoriteit een deskundige om advies als bedoeld in artikel 10, derde lid onder d en artikel 12, eerste lid onder d, van richtlijn, vraagt.

25. Het uitbrengen van een individueel ambtsbericht wordt door verweerder aan Buitenlandse Zaken verzocht en strekt ertoe om de beschermingsbehoefte van de verzoeker en dus de motieven die aan het verzoek ten grondslag liggen te beoordelen. Indien de wijze waarop het onderzoek door de autoriteiten heeft plaatsgevonden, echter op zichzelf mogelijk een refoulementrisico oplevert, zou de bescherming die artikel 46, eerste lid, richtlijn 2013/32 en artikelen 4 en 47 Handvest bieden niet te volle worden gewaarborgd indien de verdedigingsrechten zich niet uitstrekken over de wijze waarop de informatie in het dossier is vergaard en verkregen en de rechterlijke instantie die bevoegd is om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming het refoulementrisico niet ten volle kan beoordelen.

26. Eiser heeft om zijn volgend verzoek en zijn vrees bij terugkeer te onderbouwen een kopie van de Fatwa overgelegd¹⁸. De Fatwa betreft een oproep van 26 november 2016 aan alle gelovigen om eiser en zijn zus te vermoorden. In deze Fatwa zijn de namen van eiser en zijn zus, alsmede van hun vader, en hun woonplaats in Pakistan vermeld. Tevens is vermeld dat eiser een “cable operator” was en via zijn kanaal “een christelijke missie wilde verspreiden”. De naam van de Mufti die de Fatwa heeft uitgevaardigd is ook vermeld, net als een oproep om kopieën van de Fatwa te sturen naar voorzitters van alle moskeeën en Koranscholen van de woonplaats van eiser.

27. In de memo behorende bij het onderzoeksverslag is vermeld dat ten behoeve van het individuele ambtsbericht onderzoek in Pakistan is verricht en dat aan Buitenlandse Zaken onder meer de kopie van de Fatwa, een kopie van een foto van eiser en een kopie van een identiteitskaart van eiser zijn verstrekt.

28. Verweerder heeft Buitenlandse Zaken gevraagd de volgende vragen te onderzoeken:

Questions:

1.

- a. *Is a fatwa issued on 26 November 2016 by Mufti [naam Mufti] against [eiser] and his sister? If so, what was the content of the fatwa?*
- b. *What was the reason to issue the fatwa?*
- c. *Is Mufti [naam Mufti] a well known and widely respected mufti?*
2. *Is this fatwa indeed distributed to all mosques and Islamic schools in [woonplaats eiser]?*
3. *What are the consequences of this fatwa for the applicant, if he would return to [woonplaats eiser]?*

29. Buitenlandse Zaken heeft deze vragen onder meer als volgt beantwoord:

"Uit onderzoek is gebleken dat de fatwa van 26 november 2016 is uitgegeven door Mufti [naam Mufti]. Uit onderzoek is gebleken dat er redenen zijn om te betwijfelen of Mufti [naam Mufti] het gezag heeft een dergelijke fatwa op te stellen. Tevens is gebleken uit onderzoek dat de legalisatie op de kopie van de fatwa vervalst zou kunnen zijn. Uit onderzoek naar de inhoud van de fatwa is gebleken dat het niet gebruikelijk is om in dit geval een dergelijke fatwa op te stellen/uit te vaardigen:

()

Uit onderzoek is gebleken dat de bekendheid en invloed van Mufti [naam Mufti] niet verder reikt dan enkele wijken in [woonplaats eiser], Pakistan.

()

Uit een vertrouwelijke bron is gebleken dat op basis van de beschikbare informatie er geen redenen zijn waarom de [eiser], aan de hand van dit fatwa, negatieve consequenties zou ondervinden bij terugkeer naar [woonplaats eiser]."

30. Uit de onderzoeksresultaten die niet zijn weggelakt, blijkt dat de Fatwa van 26 november 2016 is uitgegeven door Mufti [naam Mufti] en dat concrete informatie over de bevoegdheid van deze Mufti is verkregen. De vermelding van persoonsgegevens in zowel de Fatwa, als in de onderzoeksbevindingen roept de vraag op, op welke wijze deze informatie is vergaard en verkregen. De rechtbank wijst er hierbij op dat verweerder geloofwaardig acht dat eiser een christen is en jegens hem een Fatwa is uitgevaardigd en deze Fatwa een gebod is om eiser om het leven te brengen. Verweerder heeft bovendien specifiek landenbeleid ten aanzien van christenen in Pakistan waaruit de kwetsbare positie van christenen in Pakistan blijkt.

31. Daargelaten de vraag of de beslissing op het verzoek om internationale bescherming terecht is afgewezen, rijst de vraag of de wijze waarop dit onderzoek in Pakistan is verricht, op zichzelf een risico voor eiser bij terugkeer naar Pakistan met zich brengt of voor zijn zus die nog in Pakistan verblijft. Verweerder heeft kennisgenomen van de gelakte onderzoeksresultaten en heeft ter zitting desgevraagd aangegeven dat de rechtbank niet bevoegd is om vragen te stellen over de totstandkoming van het individuele ambtsbericht omdat dit buiten de omvang van het geding zou vallen en omdat verweerder niet verantwoordelijk is voor het door Buitenlandse Zaken verrichte onderzoek. Verweerder heeft tevens gesteld er van uit te gaan dat Buitenlandse Zaken het asielgerelateerde onderzoek zodanig verricht dat de betrokken derdelander niet in gevaar wordt gebracht en stelt zich op het standpunt dat hij zich in dit kader niet nader hoeft te vergewissen bij Buitenlandse Zaken.

32. De rechtbank merkt op dat in de nationale rechtspraktijk geen rechterlijke controle is voorzien op de wijze waarop een individuele ambtsbericht ten behoeve van de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming tot stand komt en de wijze waarop dat het onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt, heeft plaatsgevonden. Verweerder stelt de onderzoeksvragen voor Buitenlandse Zaken op, maar stelt geen voorwaarden aan de wijze van onderzoek in de betreffende procedure. De rechtbank kan niet vaststellen of verweerder bij het formuleren van onderzoeksvragen zich vergewist van de wijze waarop het onderzoek kan worden verricht en of dit een refoulementrisico met zich brengt. Asielzoekers en hun gemachtigden hebben geen enkele mogelijkheid, formeel noch informeel, om een inbreng te leveren bij de totstandkoming van een ambtsbericht. Zij kunnen pas achteraf, als het ambtsbericht er eenmaal ligt, proberen aan te tonen dat er iets niet klopt in dat ambtsbericht.

33. Buitenlandse Zaken heeft in zijn werkinstructie geduid op welke wijze "asielgerelateerd onderzoek" plaatsvindt. In het hoofdgeding vreest eiser niet voor "de autoriteiten", maar voor een geestelijk leider en zijn volgelingen, zodat de waarborg dat er geen contact wordt opgenomen met de autoriteiten van het land van herkomst, niet zonder meer meebrengt dat het onderzoek "asielgerelateerd" is uitgevoerd. Ook de waarborg dat nimmer kenbaar wordt gemaakt dat onderzoek plaatsvindt ten behoeve van een door eiser in Nederland gedaan verzoek om internationale bescherming, biedt geen volledige vrijwaring van het feitelijk bekendmaken van de beweegredenen van het onderzoek.

34. De rechtbank wijst er daarnaast op dat Buitenlandse Zaken heeft benoemd wat het kader voor asielgerelateerd onderzoek is en wat de achterliggende motieven hiervoor zijn. Buitenlandse Zaken is echter geen beslissingsautoriteit als bedoeld in richtlijn 2013/32. Omdat Buitenlandse Zaken niet bevoegd is om te beslissen op het verzoek om internationale bescherming, kan dit echter ook meebrengen dat Buitenlandse Zaken onvoldoende expertise heeft om een refoulementrisico adequaat te beoordelen en dus te beoordelen of zijn eigen onderzoek eiser in gevaar heeft gebracht. Richtlijn 2013/32 stelt immers vereisten aan de kennis van de beslisautoriteit en bepaalt dat de beslisautoriteit advies aan deskundigen kan vragen. Ten aanzien van die deskundigen is echter niets bepaald over vereisten waaraan zij moeten voldoen en de vereisten om als deskundige te worden aangemerkt zal doorgaans niet de voorwaarde van expertise van het beoordelen van een refoulementrisico behelzen. Het beoordelen van dit risico vindt plaats ten behoeve van het beslissen op het verzoek om internationale bescherming en dus mede op grond van het individuele ambtsbericht. De beslissingsautoriteit heeft echter, in het geval de openbaarmaking van informatie of bronnen onder meer de nationale veiligheid of de veiligheid van die bronnen in gevaar zou brengen, geen toegang tot volledige informatie, terwijl juist deze autoriteit integraal over alle informatie in het dossier en ook de wijze waarop deze informatie is vergaard en verkregen zou moeten kunnen beschikken om te kunnen beoordelen of internationale bescherming moet worden geboden, ook indien de asielmotieven niet nopen tot het verlenen van bescherming.

35. De rechtbank overweegt dat het Hof in punten 46 en 47 van het arrest MG uiteen heeft gezet waarom het belangrijk is dat juist de adressaat van het besluit in de administratieve procedure beschikt over alle informatie om zo de beslissingsautoriteit in staat te stellen met volledige kennis van zaken alle relevante feiten en omstandigheden individueel te beoordelen. Juist nu Buitenlandse Zaken onderzoek heeft verricht in het land van herkomst van eiser, ligt het in de rede om het onderzoeksverslag ook te beschouwen als informatie zoals bedoeld in artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32. Het inschatten van een refoulementrisico vereist onder meer een grondige kennis van het land van herkomst, dat tevens in het hoofdgeding is aangemerkt als land van bestemming en land waar de terugkeer op ziet. Eiser heeft tot aan zijn komst naar Nederland in zijn land van herkomst gewoond, waarvan de laatste jaren (2002-2022) voor zijn vertrek in dezelfde woonplaats. Daargelaten dat eiser door de toegang tot het onderzoeksverslag zijn verdedigingsrechten kan effectueren en zijn verzoek om internationale bescherming zoveel mogelijk kan staven en kan voldoen aan zijn inspanningsplicht¹⁹, zal de beslissingsautoriteit ook beter in staat zijn om het refoulementrisico te beoordelen indien eiser kan kennisnemen van en reageren op het onderzoeksverslag.

36. Bij het formuleren van de onderzoeksvragen die de grondslag vormen voor het individuele ambtsbericht vindt er naar het zich laat aanzien geen kenbare beoordeling plaats of het onderzoeken van deze vragen een refoulementrisico met zich kan brengen. Buitenlandse Zaken maakt bij het uitbrengen van een individueel ambtsbericht een onderzoeksverslag op waarin onder meer wordt gerelateerd dat het onderzoek op asielgerelateerde wijze heeft plaatsgevonden. Buitenlandse Zaken kan echter bij het beoordelen of het onderzoek een refoulementrisico oplevert niet beschikken over dezelfde expertise als verweerder en hoeft ook niet te voldoen aan alle voorwaarden die in richtlijn 2013/32 worden gesteld aan autoriteiten die bevoegd zijn om te beslissen op verzoeken om internationale bescherming. Buitenlandse Zaken heeft naar mag worden aangenomen geen toegang tot het procesdossier, zij het dat niet is uitgesloten dat verweerder bij het stellen van vragen relevant geachte stukken meestuurt. In de regel zal Buitenlandse Zaken echter waarschijnlijk niet op de hoogte zijn van de verklaringen die eiser heeft afgelegd en van de bewijsmiddelen die hij heeft aangedragen

om zijn vrees bij terugkeer te staven.

37. Verweerder beoordeelt in de hoedanigheid van TOELT in de eerdergenoemde REK-check het individuele ambtsbericht. Deze REK-check behelst geen beoordeling van de vraag of het onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van dit individuele ambtsbericht een refoulementrisico teweeg heeft gebracht. Verweerder gaat er voetstoots van uit dat het onderzoek op asielgerelateerde wijze heeft plaatsgevonden, maar controleert dit niet. Bij het verrichten van de REK-check wordt geen kennis genomen van het procesdossier.

38. In de nationale regeling waarin wordt beoordeeld of gewichtige redenen bestaan om geheimhouding of een beperking van de kennisneming van de onderliggende stukken te rechtvaardigen, kan de rechterlijke autoriteit die deze beoordeling verricht kennisnemen van het procesdossier en heeft die rechterlijke autoriteit doorgaans ook toegang tot het onderzoeksverslag. Deze beoordeling behelst echter net zo min een beoordeling van het refoulementrisico en om de zogenoemde 8:29 Awb-beoordeling te verrichten is doorgaans, anders dan bij de beoordeling van het refoulementrisico, geen grondig onderzoek van het hele procesdossier nodig.

39. De rechtbank stelt vast dat verweerder bevoegd is om een individueel ambtsbericht door Buitenlandse Zaken te laten uitbrengen om zo beter in staat te zijn om het verzoek om internationale bescherming te beoordelen. Verweerder kan dit individuele ambtsbericht als advies van een deskundige ten grondslag leggen aan zijn beslissing op het verzoek om internationale bescherming. De rechtbank stelt echter ook vast dat in de nationale procedure waarin dit is geregeld, in geen enkele fase wordt beoordeeld of het onderzoek dat heeft plaatsgevonden in het land van herkomst van eiser en waarin de kern het onderzoeken is van een geloofwaardig geachte Fatwa met daarin persoonsgegevens van eiser en zijn familieleden, gevolgen heeft voor het refoulementrisico.

40. De kern van het hoofdgeding is het beoordelen van de beschermingsbehoefte van eiser. De rechtbank overweegt dat deze beoordeling een volledig en ex nunc onderzoek vereist van alle feiten en omstandigheden waaruit een refoulementrisico kan blijken. Dit onderzoek is ook vereist om een daadwerkelijk rechtsmiddel te kunnen bieden zoals is bepaald in artikel 46, eerste en derde lid, richtlijn 2013/32.

Artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 waarborgt de toegang voor eiser tot de informatie in het dossier op grond waarvan een besluit is of zal worden genomen en waarborgt daarmee het recht van verweer. De rechtbank verzoekt het Hof om nader te preciseren of het recht van verweer ook meebrengt dat toegang moet worden verschaft en verkregen tot de wijze waarop de bedoelde informatie is vergaard en verkregen, zodat eiser over alle relevante feiten en omstandigheden beschikt om naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop de overheidsinstantie haar besluit wil baseren en om in staat te zijn om zijn beschermingsbehoefte nader te staven.

41. De rechtbank wijst er hierbij op dat eiser geen andere mogelijkheid heeft om het onderzoeksverslag te verkrijgen. Buitenlandse Zaken stelt bij het uitbrengen van elk individueel ambtsbericht een onderzoeksverslag op, zodat informatie over de wijze waarop in de artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 bedoelde informatie is vergaard en is verkregen, in beginsel beschikbaar is.

Eiser kan zich tot Buitenlandse Zaken wenden om informatie te verkrijgen over de verwerking van zijn persoonsgegevens en over de vraag op welke wijze deze buiten Europa zijn gebracht.

De strekking van het recht om op grond van verordening 2017/679 inzage in de persoonsgegevens te verkrijgen van de verwerkingsverantwoordelijke en het beoordelingskader op grond waarvan op een verzoek om dat recht te effectueren wordt beslist, is echter wezenlijk anders dan het eerbiedigen van het absolute refoulementverbod als onderdeel van het beoordelen van een verzoek om internationale bescherming²⁰.

Eiser heeft overigens op 7 juli 2021 Buitenlandse Zaken verzocht om inzage in de ongelakte onderliggende stukken van het individueel ambtsbericht en verzocht om bekend te maken op welke wijze zijn persoonsgegevens zijn verwerkt en met wie deze zijn gedeeld. Buitenlandse Zaken heeft dit

verzoek afgewezen en het bezwaar tegen deze beslissing op 13 mei 2022 ongegrond verklaard. De meervoudige kamer van de rechtbank Noord-Nederland heeft bij uitspraak van 28 maart 2024²¹ het beroep tegen de beslissing op bezwaar van 13 mei 2022 gegrond verklaard en bepaald dat een nieuw besluit moet worden genomen. Deze procedure is nog aanhangig ten tijde van de onderhavige verwijzingsuitspraak. Deze procedure heeft echter geen betrekking op het verzoek om internationale bescherming en in deze procedure kan het refoulementrisico niet worden beoordeeld.

42. Indien het Hof 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 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, aldus uitlegt dat de toegang tot de informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen, ook omvat toegang tot informatie over de wijze waarop deze informatie is verkregen, zal eiser in het hoofdgeding toegang tot het onderzoeksverslag moeten krijgen op de in artikel 23, eerste lid onder b), richtlijn 2013/32 bepaalde wijze.

Indien het Hof het Unierecht aldus uitleg, zal de rechterlijke autoriteit zoals bedoeld in hoofdstuk V van richtlijn 2013/32 en dus de rechtbank in het hoofdgeding, ook toegang hebben tot het onderzoeksverslag en deze informatie kunnen betrekken bij de beoordeling van de beslissing op het verzoek om internationale bescherming, gelet op de in artikel 23, eerste lid onder a), richtlijn 2013/32 bedoelde wijze. De rechtbank merkt hierbij op dat de rechtbank in het hoofdgeding zowel belast is met het beoordelen van de beslissing op het verzoek om internationale bescherming, als met het beoordelen van de rechtmatigheid van het terugkeerbesluit omdat dit terugkeerbesluit deel uitmaakt van de beslissing op het verzoek om internationale bescherming. Indien de rechtbank, gelet op artikel 23, eerste lid onder a), richtlijn 2013/32, kennis zal kunnen nemen van het ongelakte onderzoeksverslag, kan zij dit aldus betrekken bij beide rechtmatigheidsbeoordelingen.

43. Indien het Hof preciseert dat de informatie over de wijze waarop de informatie is vergaard en verkregen geen onderdeel uitmaakt van de informatie zoals bedoeld in artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32, vraagt de rechtbank zich af of zij uit andere hoofde niet alleen toegang moet kunnen hebben tot deze informatie, maar ook verplicht is om kennis te nemen van deze informatie.

44. De beslissing waarin een verzoek om internationale bescherming wordt afgewezen behelst in de nationale rechtspraak, zoals in rechtsoverweging 41 is toegelicht, een zogenoemde “meeromvattende beschikking”²². Dat betekent dat als het verzoek om internationale bescherming wordt afgewezen, de autoriteiten in datzelfde besluit vaststellen dat het verblijf van de betrokkenen onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard. Het besluit omvat dan een terugkeerbesluit al dan niet met het verlenen van een termijn voor vrijwillig vertrek en eventueel aangevuld met de oplegging van een inreisverbod.

45. Artikel 5 van richtlijn 2008/115 bepaalt dat bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn het beginsel van non-refoulement moet worden geëerbiedigd. Het Hof heeft meermalen in zijn arresten geoordeeld dat dit in alle fasen van de procedure dient te geschieden. De rechtbank is in het hoofdgeding niet alleen bevoegd om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming, maar de rechtbank beoordeelt in het hoofdgeding ook de rechtmatigheid van het terugkeerbesluit. Deze beoordeling of het terugkeerbesluit rechtmatig is, is in het hoofdgeding verweven met de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit om internationale bescherming. Indien de rechtbank immers tot de conclusie zou komen dat dit besluit onrechtmatig is, brengt dit logischerwijze mee dat het terugkeerbesluit ook niet rechtmatig is. In richtlijn 2008/115 wordt evenwel niet verwezen naar richtlijn 2013/32. De beoordeling of het terugkeerbesluit, dat een zelfstandig besluitonderdeel is van de beslissing op het verzoek om internationale bescherming, rechtmatig is, vergt echter ook een zelfstandige beoordeling. Artikel 13, eerste lid, richtlijn 2008/115 bepaalt dat een doeltreffend rechtsmiddel moet worden toegekend als wordt opgekomen tegen een terugkeerbesluit. Eiser komt op tegen de ongegrondverklaring van zijn verzoek om internationale bescherming, en komt daarmee ook op tegen het terugkeerbesluit dat in hetzelfde besluit is genomen.

46. Het refolementverbod is absoluut en richt zich tot alle autoriteiten en dus ook tot de rechterlijke autoriteit. Dit brengt mee dat de rechtbank bij het controleren van de rechtmatigheid van een terugkeerbesluit moet nagaan of het beginsel van non-refoulement wordt geëerbiedigd en zo nodig ambtshalve moet nagaan of het refolementrisico grondig is onderzocht. De rechtbank verwijst in dit verband naar de door deze rechtbank en zittingsplaats op 13 maart 2023 gestelde prejudiciële vragen²³ en de op 16 mei 2024 in die preliminaire procedure uitgebrachte Conclusie van Advocaat-Generaal Richard de la Tour²⁴. In deze Conclusie heeft Advocaat-Generaal Richard de la Tour onder meer het navolgende opgemerkt:

()

34. Richtlijn 2008/115 beoogt een verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen dat niet alleen doeltreffend is, maar dat ook met volledige eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen wordt gevoerd.(15)

35. Bij elk terugkeerbesluit dat wordt vastgesteld op basis van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 en uitgevoerd op basis van artikel 8, lid 1, ervan, moeten de rechten in acht worden genomen die worden gewaarborgd door het Handvest, onder meer door artikel 4 en artikel 19, lid 2, ervan.(16) *Op grond van laatstgenoemde artikelen is het verboden om personen te onderwerpen aan folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, en mag niemand worden verwijderd naar een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan dergelijke behandelingen wordt onderworpen.*(17) *Volgens het Hof is in dit verbod een van de fundamentele waarden van de Unie en haar lidstaten vastgelegd” en heeft dat verbod een absoluut karakter, aangezien het nauw samenhangt met de eerbiediging van de menselijke waardigheid, zoals bedoeld in artikel 1 van het Handvest.*(18)

36. In dit kader vereist artikel 5 van richtlijn 2008/115 dat de lidstaten het beginsel van non-refoulement in alle fasen van de procedure”(19) eerbiedigen, tot aan de verwijdering (dat wil zeggen de fysieke verwijdering uit de lidstaat(20)) van de betrokkene.()

()

45. Wat richtlijn 2008/115 betreft, is de verplichting van de nationale rechter om ambtshalve onderzoek te doen door het Hof erkend met betrekking tot de voorwaarden voor de rechtmatigheid van een maatregel van bewaring die wordt gelast tijdens de uitvoering van een terugkeerprocedure. In zijn arrest van 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ambtshalve onderzoek van de bewaring)(27) waarnaar de verwijzende rechter uitdrukkelijk verwijst , heeft het Hof geoordeeld dat de rechterlijke autoriteit rekening moet houden met alle haar ter kennis gebrachte, met name feitelijke, omstandigheden, zoals die worden aangevuld of verduidelijkt in het kader van procedurele maatregelen die zij overeenkomstig het nationale recht nodig acht, en op basis daarvan in voorkomend geval de niet-naleving van een uit het Unierecht voortvloeiende rechtmatigheidsvoorwaarde moet vaststellen, ook al heeft de betrokkene daar niet op gewezen. Daartoe heeft het Hof verwezen naar het belang van het door artikel 6 van het Handvest gewaarborgde recht op vrijheid, naar de ernst van de inmenging in dat recht die voortvloeit uit de bewaring en naar de eis om te zorgen voor een hoog niveau van rechtsbescherming.(28) *Voorts heeft het Hof een onderscheid gemaakt tussen geschillen inzake de bewaring van een derdelander, waarvoor de Uniewetgever een strikt kader heeft vastgesteld, en bestuursrechtelijke geschillen waarin het initiatief en de afbakening van het geschil bij de partijen berusten.*(29)

46. Ik ben van mening dat een dergelijke redenering kan worden uitgebreid tot de situatie waarin de rechter, gelet op de hem ter kennis gebrachte gegevens, vaststelt dat de uitvoering van een ten aanzien van een derdelander vastgesteld terugkeerbesluit in strijd is met het beginsel van non-refoulement. Om soortgelijke redenen als ik uiteen heb gezet in mijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot dat arrest(30), vereist de bescherming van dit beginsel immers dat de nationale rechter ambtshalve kan vaststellen dat de bevoegde nationale autoriteit geen geactualiseerde beoordeling heeft verricht van de risico's in geval van verwijdering naar het in het terugkeerbesluit beoogde land van bestemming.

47. In de punten 35 en 36 van de onderhavige conclusie heb ik herinnerd aan de aard en de reikwijdte van het beginsel van non-refoulement in het kader van de toepassing van een terugkeerprocedure. Ik heb gewezen op het dwingende karakter ervan en het belang ervan benadrukt. Ik heb ook in herinnering gebracht dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat dit beginsel in alle fasen van de procedure" wordt geëerbiedigd dat wil zeggen zowel in het kader van de administratieve fase ervan, waarin besluiten in het kader van terugkeer worden vastgesteld, als in het kader van de gerechtelijke fase, waarin de rechtmatigheid van die besluiten wordt getoetst en dat de terugkeerprocedure pas eindigt op het moment waarop de betrokkene daadwerkelijk wordt verwijderd naar zijn land van herkomst, naar een land van doorreis of een ander land.

48. Ik voeg hieraan toe dat de lidstaten krachtens artikel 47 van het Handvest moeten zorgen voor effectieve rechterlijke bescherming van de aan het Unierecht ontleende individuele rechten.(31) Wat de toetsing van de rechtmatigheid van besluiten in het kader van terugkeer betreft, vereist artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 dat de lidstaten de betrokkene een doeltreffend rechtsmiddel van bezwaar of beroep ter beschikking stellen dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit kan aanwenden. Volgens de rechtspraak van het Hof moeten de kenmerken van dit rechtsmiddel worden vastgesteld in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest en met inachtneming van het door artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest gewaarborgde beginsel van non-refoulement.(32) Zo moet het beroep tegen een terugkeerbesluit overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof noodzakelijkerwijs schorsende werking hebben wanneer de uitvoering van dat besluit voor de derdelander in kwestie een ernstig risico kan inhouden dat hij wordt onderworpen aan onmenselijke en vernederende behandelingen, teneinde aan deze derdelander de verzekering te geven dat wordt voldaan aan de vereisten van artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest.(33)

49. Daarnaast bepaalt artikel 13, lid 2, van richtlijn 2008/115 dat de rechterlijke of administratieve autoriteit waarbij de rechtmatigheid van een besluit in het kader van terugkeer wordt betwist, bevoegd is om dat besluit te herzien en in voorkomend geval de verwijdering uit te stellen.(34) Het gaat om een dwingende bepaling, zoals blijkt uit het gebruik van de uitdrukking in de Engelse taalversie shall have the power" (en niet may have the power").

50. De aldus in artikel 13, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/115 vastgestelde procedureregels hebben tot doel te waarborgen dat een persoon ten aanzien van wie een terugkeerbesluit is vastgesteld, niet naar het beoogde land van bestemming wordt verwijderd wanneer aan de in artikel 5 van deze richtlijn genoemde rechtmatigheidsvoorwaarden, waaronder de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement, niet of niet langer is voldaan wegens omstandigheden die dateren van na de vaststelling van dat besluit.

51. Het in artikel 47 van het Handvest geformuleerde vereiste van rechterlijke bescherming zou echter noch doeltreffend noch volledig zijn indien de nationale rechter niet verplicht zou zijn om ambtshalve vast te stellen dat het beginsel van non-refoulement is geschonden, voor zover de hem ter beschikking gestelde gegevens aantonen dat het terugkeerbesluit berust op een beoordeling van de risico's die achterhaald is, en om daaraan alle consequenties te verbinden voor de uitvoering van dit besluit door van de bevoegde nationale autoriteit te verlangen dat zij een geactualiseerde beoordeling van die risico's verricht alvorens dat besluit uit te voeren. Anders zou een beperking van zijn bevoegdheid tot gevolg kunnen hebben dat een dergelijk besluit wordt uitgevoerd, terwijl de betrokkene in het beoogde land van bestemming het risico loopt te worden onderworpen aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, hetgeen handelingen zijn die absoluut verboden zijn bij artikel 4 van het Handvest.

()

47. De rechtbank overweegt dat een dergelijke Conclusie een advies aan het Hof betreft en het Hof niet gehouden is om dit advies over te nemen. Ten tijde van de onderhavige uitspraak heeft het Hof evenwel nog niet kenbaar gemaakt wanneer de vragen zullen worden beantwoord.

48. De verplichting voor de rechterlijke autoriteit om na te gaan of het refoulementverbod wordt geëerbiedigd bij de tenuitvoerlegging van richtlijn 2008/115, vereist dat de rechterlijke autoriteit bij de beoordeling of het terugkeerbesluit rechtmatig is beschikt over alle relevante feiten en omstandigheden. In het hoofdgeding acht de rechtbank het relevant om kennis te nemen van het onderzoeksverslag van Buitenlandse Zaken om te kunnen beoordelen of de wijze waarop het individueel ambtsbericht tot stand is gekomen gevolgen heeft voor het refoulementrisico. In de beslissing op het verzoek om internationale bescherming heeft verweerder uiteengezet waarom de asielmotieven van eiser niet tot bescherming leiden. Verweerder heeft evenwel, net als eiser, geen toegang gehad tot het onderzoeksverslag gelet op de nationale procedure zoals die is neergelegd in artikel 8:29 van de Awb. Indien het Hof de eerste prejudiciële vraag van de rechtbank ontkennend beantwoordt en preciseert dat uit het Unierecht niet volgt dat partijen en de rechtbank op grond van artikel 23, richtlijn 2013/32 toegang hebben tot deze informatie, wenst de rechtbank van het Hof te vernemen of artikelen 5 en 13, eerste lid, richtlijn 2008/115 de rechtbank verplichten om kennis te nemen van het onderzoeksverslag om zo te waarborgen dat eiser na terugkeer in zijn land van herkomst niet hoeft te vrezen voor vervolging of een risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. De rechtbank vraagt het Hof in wezen of de rechterlijke autoriteit die de rechtmatigheid van een terugkeerbesluit controleert over dezelfde informatie moet kunnen beschikken als de rechterlijke autoriteit die bevoegd is om de beslissing op een verzoek om internationale bescherming te beoordelen. In beide gevallen moet de rechterlijke autoriteit het refoulementrisico beoordelen. Het verbod op refoulement is absoluut. De rechtbank vraagt zich daarom af of het dossier waarover de rechterlijke autoriteiten moet kunnen beschikken identiek is als het gaat om de procedure die is ingeleid met een verzoek om internationale bescherming en de procedure waarin de rechtmatigheid van een terugkeerbesluit moet worden gecontroleerd.

Conclusie en prejudiciële vragen

49. Eiser heeft een volgend verzoek om internationale bescherming ingediend. Om dit verzoek grondig te kunnen beoordelen heeft verweerder aan Buitenlandse Zaken verzocht om een individueel ambtsbericht uit te brengen. Buitenlandse Zaken heeft om de door verweerder geformuleerde vragen te kunnen beantwoorden onderzoek gedaan in het land van herkomst van eiser. De kernvraag van dit onderzoek is of eiser vanwege een jegens hem uitgevaardigde Fatwa thans bescherming behoeft. Verweerder acht geloofwaardig dat er een Fatwa jegens eiser is uitgevaardigd en het onderzoek van Buitenlandse Zaken bevestigt ook dat die Fatwa er is. In de kopie van de Fatwa die eiser heeft overgelegd om zijn relaas te staven staan persoonsgegevens van eiser, zijn zus en hun vader vermeld, alsmede de naam van de Mufti die de Fatwa zou hebben uitgevaardigd en de woonplaats van eiser waar deze Fatwa zou zijn uitgevaardigd.

50. Buitenlandse Zaken heeft de onderzoeksresultaten in het individueel ambtsbericht vermeld, maar heeft de rechtbank verzocht om beperking van de kennisneming van de ongelakte onderliggende stukken en van het ongelakte onderzoeksverslag. De rechtbank, niet zijnde de rechterlijke instantie die zich in het hoofdgeding zal uitspreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming, heeft op 23 februari 2023 een beslissing genomen waarin is bepaald dat de beperking van de kennisname van de onderliggende stukken van het ambtsbericht gerechtvaardigd is omdat de belangen van bronbescherming, de bescherming van de bij het onderzoek gehanteerde methoden en technieken, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een derde die niet bij het onderzoek is betrokken en het voorkomen van onevenredige benadeling, zwaarder wegen dan het belang dat eiser kennisneemt van deze stukken.

51. Eiser zal evenwel gelet op artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b, van richtlijn 2013/32 in de gelegenheid moeten worden gesteld om zijn verdedigingsrechten te effectueren en aan hem zal op enige wijze toegang moeten worden geboden tot de onderliggende ongelakte stukken omdat de beslissing op zijn verzoek om internationale bescherming mede hierop is gebaseerd. De rechtbank zal gelet op artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a, van richtlijn 2013/32 kennis moeten kunnen nemen

van de informatie op grond waarvan de beslissing op het verzoek om internationale bescherming is genomen.

52. Gelet op de onderzoeksvragen die verweerder heeft geformuleerd en gelet op de -deels weggelakte- inhoud van het individueel ambtsbericht is in het hoofdgeding de vraag gerezen of 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 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, aldus dient te worden uitgelegd dat de toegang tot de informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen, ook omvat toegang tot informatie over de wijze waarop deze informatie is vergaard en verkregen.

53. De rechtbank heeft er op gewezen dat in de gehele procedure geen (kenbare) beoordeling plaatsvindt van de vraag of het onderzoek dat Buitenlandse Zaken heeft verricht als zodanig gevolgen heeft voor het refoulementrisico. Buitenlandse Zaken heeft in zijn Werkinstructie bepaald dat bij de uitvoering van een dergelijk onderzoek, de onderzoeker vertrouwelijk te werk dient te gaan en te allen tijde voorkomen dient te worden dat de link met Nederland en/of asiel in relatie tot betrokkene bekend wordt. Buitenlandse Zaken beschikt echter niet over dezelfde expertise als verweerder om het refoulementrisico te kunnen beoordelen. De beoordeling van de onderliggende ongelakte stukken die plaatsvindt in de REK-check en in de geheimhoudingsprocedure die is neergelegd in artikel 8:29 van de Awb, zien niet op het beoordelen van het refoulementrisico. Indien eiser geen inzage heeft in het onderzoeksverslag op de wijze zoals in bepaald in artikel 23, lid 1 onder b, van richtlijn 2013/32, zal hij mogelijk niet ten volle in staat zijn om zijn verzoek om internationale bescherming te onderbouwen. Indien de rechterlijke instantie die in het hoofdgeding bevoegd is om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming, geen inzage heeft in het onderzoeksverslag, rijst ook de vraag of deze rechterlijke instantie ten volle in staat is om het beginsel van non-refoulement te waarborgen en ten volle in staat is een daadwerkelijk rechtsmiddel te bieden en een volledige en ex-nunc beoordeling van het refoulementrisico te verrichten zoals dit door richtlijn 2013/32 wordt vereist.

54. De rechtbank acht de nadere uitleg van het Unierecht noodzakelijk om te kunnen beoordelen op welke wijze de rechten van verweer van eiser moeten worden geëerbiedigd. Tevens wenst de rechtbank te vernemen of de rechterlijke instantie die zich in het hoofdgeding zal uitspreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming op grond van richtlijn 2013/32 en aldus het recht op een effectief rechtsmiddel dient te waarborgen, toegang dient te krijgen tot de wijze waarop de informatie in het dossier van eiser is vergaard en verkregen voor zover het de onderliggende ongelakte stukken van het individueel ambtsbericht betreft.

55. Indien het Hof artikel 23, eerste lid, richtlijn 2013/32 aldus uitlegt dat de onderliggende ongelakte stukken niet kunnen worden beschouwd als de informatie in het dossier van eiser op grond waarvan de beslissing op zijn verzoek om internationale bescherming is genomen, zal de rechtbank aan die bepaling geen toegang tot deze stukken ontnemen. Dan komt de vraag op of artikel 5 richtlijn 2008/115 vereist dat de rechtbank kennis neemt van deze onderliggende ongelakte stukken. De rechtbank moet in het hoofdgeding immers tevens de rechtmatigheid van het terugkeerbesluit controleren en de verplichting om bij de tenuitvoerlegging van richtlijn 2008/115 het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen ziet ook op de rechterlijke instantie en vereist een zelfstandige beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden. De rechtbank vraagt het Hof dus of dit betekent dat de rechtbank om de rechtmatigheid van het terugkeerbesluit te controleren verplicht is om kennis te nemen van de onderliggende ongelakte stukken en daarom hierover moet kunnen beschikken. Het Unierechtelijke verbod van refoulement heeft immers een absoluut karakter en dient in alle fases van de procedure te worden geëerbiedigd, terwijl in de gerechtelijke fase bovendien een doeltreffende voorziening in rechte is vereist.

56. De rechtbank twijfelt over de uitleg van de relevante Unierechtelijke bepalingen en kan de antwoorden op de beide prejudiciële vragen niet afleiden uit de eerdere arresten van het Hof. De

rechtbank acht de beantwoording van de vragen noodzakelijk om uitspraak te kunnen doen in het hoofdgeding en wendt zich dan ook tot het Hof met het verzoek de navolgende prejudiciële vragen van de rechtbank te beantwoorden:

I 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 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat de (toegang tot de) informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen, ook omvat (toegang tot) informatie over de wijze waarop deze informatie is vergaard en verkregen?

II 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 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, 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 ?

57. De rechtbank schorst de behandeling van het beroep en houdt in afwachting van de beantwoording van de prejudiciële vragen door het Hof iedere verdere beslissing aan.

Beslissing

De rechtbank:

- verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de hierboven onder rechtsoverweging 56 geformuleerde vragen;
- schorst de behandeling van het beroep in afwachting van de beantwoording van de prejudiciële vragen door het Hof van Justitie van de Europese Unie en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S. van Lokven, rechter, in aanwezigheid van mr. E.M.J. Clermonts, griffier.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op: 20 juni 2024.

Rechtsmiddel

Tegen deze verwijzingsuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld gelijktijdig met het hoger beroep tegen de einduitspraak.

¹ Als bedoeld in artikel 31, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000

- ² Zoals bedoeld in artikel 2, onder q, richtlijn 2013/32
- ³ Nadat het eerdere besluit van 6 mei 2019 waarbij het volgende verzoek niet-ontvankelijk is verklaard in hoger beroep was vernietigd, uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 oktober 2019, zaaknr. 201904601/1/V2, ECLI:NL:RVS:2019:3336
- ⁴ Als bedoeld in artikel 31, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 juncto artikel 30b, eerste lid aanhef en onder g, Vreemdelingenwet 2000
- ⁵ NL22.10459, niet gepubliceerd
- ⁶ Arrest van het Hof van 10 juni 2021, in de zaak C-921/19, LH tegen de Staatssecretaris van Justitie, ECLI:EU:C:2021:478
- ⁷ Ingevolge uitspraken van de toenmalige Rechtseenheidskamer (REK) van 16 april 1998
- ⁸ De IND vindt de zogenoemde REK-check een marginale toets omdat het onderzoek ter plaatse niet opnieuw gedaan kan worden (zie pagina 15 van “De geloofwaardigheid van ambtsberichten” van de Nationale Ombudsman, 27 september 2007)
- ⁹ ECLI:NL:RVS:2022:1360
- ¹⁰ ECLI:NL:RVS:2022:2805
- ¹¹ Arrest van het Hof van 22 september 2022 in de zaak GM tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ, C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708
- ¹² NL22.10458, niet gepubliceerd
- ¹³ Het reglement met richtlijnen en aanwijzingen voor het behandelen van bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbanken, is geaccordeerd door het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB) op 13 september 2023 en door de gerechtshoeven van elk gerecht in eerste aanleg vastgesteld en vervolgens op 29 december 2023 gepubliceerd, Staatscourant 2023, 32442. De bestuursrechter kan van dit reglement afwijken indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.
- ¹⁴ Met uitzondering van zaken waarop de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeervoorschriften van toepassing is
- ¹⁵ Artikel 2.9 lid 8 Procesreglement bestuursrecht rechtbanken 2024
- ¹⁶ Arrest van het Hof van 12 januari 2023 in de zaak RW tegen Österreichische Post AG, C-154/21, ECLI:EU:C:2023:3
- ¹⁷ Zie de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1674
- ¹⁸ De Afdeling heeft in haar in noot 3 genoemde uitspraak van 2 oktober 2019 geoordeeld dat eiser niet geacht wordt de originele Fatwa te kunnen overleggen gelet op de aard van een Fatwa, ECLI:NL:RVS:2019:3336
- ¹⁹ Zoals bedoeld in artikel 4 van richtlijn 2011/95
- ²⁰ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 12 januari 2023, in de zaak RW tegen Österreichische Post AG, C-154/21, ECLI:EU:C:2023:3
- ²¹ ECLI:NL:RBNNE:2024:1214
- ²² Zoals bedoeld in artikel 45 Vreemdelingenwet en behoudens gevallen die vallen onder de reikwijdte van de arresten van het Hof van 14 januari 2021 in TQ tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9 en van 22 november 2022 in de zaak X tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-69/21, ECLI:EU:C:2022:913.
- ²³ ECLI:NL:RBDHA:2023:3154
- ²⁴ Conclusie van Advocaat-Generaal J. Richard de la Tour van 16 mei 2024 in de zaak Ararat, K, L, M, N tegen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-156/23, ECLI:EU:C:2024:413
-