Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

12 november 2026 *

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Asielbeleid – Vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 4 – Beoordeling van de relevante elementen van een verzoek om internationale bescherming – Verplichting voor de verzoeker om de elementen van het verzoek te staven met authentieke documenten of ander objectief verifieerbaar bewijs – Omvang – Samenwerking van de lidstaat met de verzoeker bij de beoordeling van de relevante elementen van zijn verzoek – Strekking – Procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 46 – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel – Volledig en ex nunc onderzoek – Omvang van de bevoegdheden van de rechter in eerste aanleg – Onderzoek door de rechter van de behoefte aan internationale bescherming en van de naleving van het beginsel van non-refoulement”

In de gevoegde zaken C-7/25 [Ramodi] [i] en C-8/25 [Karkik] [i],

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Nederland), bij beslissingen van 7 januari 2025, ingekomen bij het Hof op 7 januari 2025, in de procedures

K (C-7/25),

P (C-8/25)

tegen

Minister van Asiel en Migratie,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Tweede kamer, Z. Csehi, M. Gavalec (rapporteur) en F. Schalin, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: V. Di Bucci,

* Procestaal: Nederlands.

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

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– K, vertegenwoordigd door G. J. van der Graaf, advocaat,

– P, vertegenwoordigd door K. S. Kort, advocaat,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. H. S. Gijzen, A. Hanje en J. Langer als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azema, M. Debieuvre en F. van Schaik als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 maart 2026,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen, ten eerste, de uitlegging van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9), gelezen in het licht van artikel 4, leden 1 tot en met 4, van deze richtlijn, artikel 10, lid 3, onder b), van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60) en de artikelen 4 en 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), en, ten tweede, de uitlegging van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met de artikelen 4, 18 en 47 van het Handvest.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen respectievelijk K en P, Iraakse staatsburgers, en de Minister van Asiel en Migratie (Nederland; hierna: „minister”), over besluiten waarbij de minister hun verzoeken om internationale bescherming ongegrond heeft verklaard, heeft aangegeven dat zij geen verblijfsvergunning op andere gronden krijgen, hun een terugkeerverplichting heeft opgelegd waarbij Irak als land van bestemming is aangewezen, en een termijn voor vrijwillig vertrek van vier weken heeft vastgesteld.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Handvest

3 Artikel 4 van het Handvest, met als opschrift „Het verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen”, luidt:

„Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”

4 Artikel 18 van het Handvest luidt als volgt:

„Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag [betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 [1954]), dat op 22 april 1954 in werking is getreden (hierna: ‚Verdrag van Genève')] en het Protocol [...] betreffende de status van vluchtelingen, [gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967,] en overeenkomstig het [VEU] en het [VWEU] [...].”

5 Artikel 19 van het Handvest, met als opschrift „Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering”, bepaalt in lid 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.”

6 Artikel 47 van het Handvest, met als opschrift „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”, luidt:

„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.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.”

Richtlijn 2008/115

7 Punt 4 van artikel 3 („Definities”) van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98), luidt:

„‚terugkeerbesluit': de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld”.

8 Artikel 9, lid 1, onder a), van deze richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten stellen de verwijdering uit:

a) ingeval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement, […]”.

9 In artikel 13, leden 1 en 2, van die richtlijn wordt bepaald:

„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.

2. De in lid 1 bedoelde autoriteit of instantie is bevoegd om de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer te herzien en kan eveneens de uitvoering ervan tijdelijk opschorten, tenzij op grond van de nationale wetgeving reeds een tijdelijke opschorting van toepassing is.”

Richtlijn 2011/95

10 Overweging 12 van richtlijn 2011/95 luidt als volgt:

„Het hoofddoel van deze richtlijn is enerzijds te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk bescherming behoeven en anderzijds ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken.”

11 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is normen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, alsmede voor de inhoud van de verleende bescherming.”

12 Artikel 4 van die richtlijn, met als opschrift „Beoordeling van feiten en omstandigheden”, bepaalt:

„1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

2. De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.

3. De beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en houdt onder meer rekening met:

a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen, met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast;

b) de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging of andere ernstige schade blootgesteld is dan wel blootgesteld zou kunnen worden;

c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade overeenkomen;

d) de vraag of zijn activiteiten, sedert hij zijn land heeft verlaten, uitsluitend ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen om een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen, teneinde na te gaan of de betrokkene, in geval van terugkeer naar dat land, door die activiteiten aan vervolging of ernstige schade zou worden blootgesteld;

e) de vraag of in redelijkheid kan worden verwacht dat de verzoeker zich onder de bescherming kan stellen van een ander land waar hij zich op zijn staatsburgerschap kan beroepen.

4. Het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade, of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.

5. Wanneer lidstaten het beginsel toepassen, volgens welk het de taak van de verzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming te staven, wordt de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van de verklaringen van de verzoeker, geloofwaardig geacht en wordt hem het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden voldaan is:

a) de verzoeker heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn verzoek te staven;

b) alle relevante elementen waarover de verzoeker beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;

c) de verklaringen van de verzoeker zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek;

d) de verzoeker heeft zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten, en

e) vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd."

13 Artikel 13 van deze richtlijn, met als opschrift „Verlening van de vluchtelingenstatus", bepaalt:

„De lidstaten verlenen de vluchtelingenstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III als vluchteling wordt erkend."

Richtlijn 2013/32

14 Overweging 10 van richtlijn 2013/32 luidt als volgt:

„Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn moeten de lidstaten rekening houden met de door het [Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), dat in 2022 is vervangen door het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA),] ontwikkelde relevante richtsnoeren."

15 Artikel 10 van deze richtlijn, met als opschrift „Vereisten voor de behandeling van verzoeken", bepaalt in lid 3:

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

a) het onderzoek naar en de beslissing over verzoeken individueel, objectief en onpartijdig wordt verricht, respectievelijk genomen;

b) er nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen, zoals het EASO en de [Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR)], en relevante internationale mensenrechtenorganisaties, over de algemene situatie in de landen van oorsprong van verzoekers en, waar nodig, in de landen van doorreis, en dat het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, over deze informatie kan beschikken;

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."

16 Artikel 46, leden 1 en 3, van die richtlijn luidt:

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

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

   […]

[…]

3. Teneinde aan lid 1 te voldoen, zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig [richtlijn 2011/95], zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg."

Nederlands recht

17 Artikel 8:69 van de Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) van 4 juni 1992 (Stb. 1992, 315), in de versie die van toepassing is op de hoofdgedingen, bepaalt:

„1 De bestuursrechter doet uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.

2 De bestuursrechter vult ambtshalve de rechtsgronden aan.

3 De bestuursrechter kan ambtshalve de feiten aanvullen."

18 Artikel 31 van de Vreemdelingenwet 2000 van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495), in de versie die van toepassing is op de hoofdgedingen (hierna: „Vw"), luidt als volgt:

„1 Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt afgewezen als ongegrond in de zin van artikel 32, eerste lid, van [richtlijn 2013/32], indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen.

2 De vreemdeling brengt alle elementen ter staving van zijn aanvraag zo spoedig mogelijk naar voren. Onze Minister beoordeelt in samenwerking met de vreemdeling de relevante elementen.

3 De elementen, bedoeld in het tweede lid, omvatten de verklaringen van de vreemdeling en alle relevante documentatie in het bezit van de vreemdeling.

4 Bij de beoordeling van de aanvraag wordt onder meer rekening gehouden met:

a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake de aanvraag wordt genomen, met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast;

b) de door de vreemdeling afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de vreemdeling aan vervolging in de zin van het [Verdrag van Genève] of ernstige schade als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, blootgesteld is dan wel blootgesteld zou kunnen worden;

c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling, waartoe factoren behoren als achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging in de zin van het [Verdrag van Genève] of ernstige schade als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, overeenkomen;

d) de vraag of zijn activiteiten, sinds hij zijn land van herkomst of een land van eerder verblijf heeft verlaten, uitsluitend ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen om een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen, teneinde na te gaan of de vreemdeling, in geval van terugkeer naar dat land, door die activiteiten aan vervolging in de zin van het [Verdrag van Genève] of ernstige schade als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, zou worden blootgesteld;

e) de vraag of in redelijkheid kan worden verwacht dat de vreemdeling zich onder de bescherming kan stellen van een ander land waar hij zich op zijn nationaliteit kan beroepen.

5 Het feit dat de vreemdeling in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging in de zin van het [Verdrag van Genève] of ernstige schade als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, of dat hij hiermee rechtstreeks is bedreigd, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de vreemdeling voor die vervolging gegrond is en het risico op die ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of die ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.

6 Indien de vreemdeling zijn verklaringen of een deel van zijn verklaringen niet met documenten kan onderbouwen, worden deze verklaringen geloofwaardig geacht en wordt de vreemdeling het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de vreemdeling heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn aanvraag te staven;

b) alle relevante elementen waarover de vreemdeling beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;

c) de verklaringen van de vreemdeling zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn aanvraag;

d) de vreemdeling heeft zijn aanvraag zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten; en

e) vast is komen te staan dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

[...]”

19 Paragraaf C1/4.2.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 van 2 maart 2001 (Stcrt. 2001, 64), zoals gewijzigd op 13 juni 2024, luidt als volgt:

„Een asielmotief is een onderwerp of verhaallijn in het asielrelaas van een vreemdeling dat verband houdt met of relevant is bij de beoordeling of iemand te vrezen heeft voor vervolging of ernstige schade. Hieronder vallen de feiten en omstandigheden die voor de vreemdeling reden vormen voor het aanvragen van bescherming. De [Immigratie- en Naturalisatiedienst (Nederland; IND)] beoordeelt enkel de feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de gestelde vervolging door autoriteiten of derden, of de feiten en omstandigheden in het verhaal die kunnen wijzen op ernstige schade. De IND betrekt daarom alleen de verklaringen en documenten die hiermee verband houden (zowel in het voordeel als in het nadeel).

Feiten en omstandigheden kunnen zien op gebeurtenissen en op gedragingen. De aangevoerde feiten en omstandigheden kunnen zich in het land van herkomst al voor het vertrek hebben voorgedaan, maar ook na het vertrek van de vreemdeling uit het land van herkomst. Onder gestelde gebeurtenissen worden ook de ‚veronderstellingen' van de vreemdeling verstaan. Onder ‚veronderstellingen' verstaat de IND aannames van de vreemdeling die deel uitmaken van de door hem gestelde gebeurtenissen in het verleden.

Een asielverzoek kan gebaseerd zijn op meerdere asielmotieven die los van elkaar staan. Het is echter ook mogelijk dat deze asielmotieven tot op zekere hoogte op elkaar doorwerken of met elkaar samenhangen.

[...]”

20 Paragraaf C1/4.3 van deze circulaire bepaalt:

„4.3. Beoordeling van de geloofwaardigheid

[...]

Asielmotief

Nadat de IND het asielmotief heeft vastgesteld, beoordeelt de IND de geloofwaardigheid van dat asielmotief. Het onderzoek richt zich daarbij op feiten en omstandigheden.

Bij de vaststelling van de geloofwaardigheid van de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het asielmotief beoordeelt de IND steeds of het asielmotief:

voldoende is onderbouwd met bewijsmateriaal; of

geloofwaardig geacht kan worden op grond van de geloofwaardigheidstoets die volgt uit artikel 31, zesde lid, Vw.

[...]

4.3.1. Het onderzoek naar documenten

De IND onderzoekt eerst of de vreemdeling het asielmotief voldoende heeft onderbouwd met bewijsmateriaal. Het gaat hierbij om objectieve documenten, die authentiek zijn en waarvan de echtheid kan worden vastgesteld en die bevestigen wat de vreemdeling heeft verklaard. Ook kan het gaan om objectieve, openbare bronnen die de verklaringen van de vreemdeling bevestigen.

[...]

4.3.2. Geen of onvoldoende onderbouwing asielmotief met documenten

Als de vreemdeling zijn asielmotief niet of onvoldoende heeft onderbouwd met bewijsmateriaal, dan kan de IND de feiten en omstandigheden die aan het asielmotief ten grondslag zijn gelegd (alsnog) als geloofwaardig aanmerken, als de vreemdeling voldoet aan de volgende vijf – cumulatief geformuleerde – voorwaarden van artikel 31, zesde lid, Vw:

[...]

4.3.2.6. Eindconclusie geloofwaardigheidsbeoordeling

Aan het eind van de beoordeling van de verschillende feiten en omstandigheden trekt de IND een conclusie ten aanzien van de geloofwaardigheid per asielmotief. Als het asielmotief onvoldoende is onderbouwd met bewijsmateriaal en de vreemdeling voldoet niet aan alle voorwaarden uit artikel 31, zesde lid, Vw, is het asielmotief niet geloofwaardig. De IND geeft gemotiveerd aan waarom het asielmotief niet geloofwaardig wordt geacht.

[...]”

21 Werkinstructie WI 2024/6 Geloofwaardigheidsbeoordeling (asiel) van 10 oktober 2024 (hierna: „werkinstructie 2024/6”) bepaalt dat bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielmotief wordt beoordeeld „a) of het asielrelaas voldoende is onderbouwd met objectieve bewijsstukken; b) of het asielrelaas geloofwaardig geacht kan worden op grond van de toets uit art. 31, zesde lid Vw”.

22 In deze werkinstructie wordt er ook op gewezen dat „[a]ls de vreemdeling – ongeacht de reden – een asielmotief niet of onvoldoende kan onderbouwen met objectieve bewijsstukken, [...] de IND de geloofwaardigheidstoets [toepast] om tot een oordeel te komen ten aanzien van de geloofwaardigheid” en dat in dit geval „het asielmotief geloofwaardig [kan] worden geacht als de vreemdeling voldoet aan vijf – cumulatief geformuleerde – voorwaarden”.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

23 K en P, twee Iraakse staatsburgers, geboren in respectievelijk 1958 en 1985, hebben respectievelijk op 1 februari 2022 en 6 juli 2023 in Nederland verzoeken om internationale bescherming ingediend.

24 De minister heeft bij besluiten van respectievelijk 15 en 5 juli 2024 de verzoeken om internationale bescherming van K en P ongegrond verklaard. De minister heeft ook besloten dat K en P geen verblijfsvergunning op andere gronden krijgen. Beide besluiten omvatten tevens een terugkeerbesluit, waarin Irak als land van bestemming is aangewezen en een termijn van vier weken voor vrijwillig vertrek is vastgesteld.

25 K en P hebben beiden tegen deze besluiten beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Nederland), de verwijzende rechter.

26 Deze rechter wijst erop dat de minister per 1 juli 2024 zijn beleid over de beoordeling van de geloofwaardigheid van feiten en omstandigheden die aan een verzoek om internationale bescherming ten grondslag liggen heeft gewijzigd en in werkinstructie 2024/6 heeft toegelicht hoe dit beleid moet worden toegepast. Dit nieuwe beleid is toegepast bij de beoordeling van de verzoeken om internationale bescherming van K en P.

27 K en P voeren bij de verwijzende rechter aan dat de wijze waarop de geloofwaardigheid van hun asielmotieven is beoordeeld, niet in overeenstemming is met artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95. Deze bepaling bevat een minimumnorm, zodat ook verklaringen die niet met documenten worden gestaafd, geloofwaardig kunnen worden geacht.

28 De rechter stelt dan ook vragen bij de wijze waarop de minister heeft onderzocht en beoordeeld of K en P bescherming behoeven, en vraagt zich meer in het algemeen af of werkinstructie 2024/6 verenigbaar is met het Unierecht.

29 Hij voegt daaraan toe dat hij zich – ondanks artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht, in de versie die van toepassing is op de hoofdgedingen – bij de beoordeling van de rechtmatigheid van besluiten tot afwijzing van verzoeken om internationale bescherming moet beperken tot de argumenten en gronden die de verzoeker uitdrukkelijk heeft aangedragen. Derhalve wordt de omvang van het geding bepaald door de gronden van beroep en niet door de inzet van de procedure, te weten de beoordeling van verzoekers behoefte aan internationale bescherming.

30 De verwijzende rechter wijst er in het onderhavige geval op dat hij, indien hij zijn beoordeling van de rechtmatigheid van deze besluiten moet beperken tot een beoordeling aan de hand van de uitdrukkelijk in de beroepsgronden aangedragen feiten en omstandigheden, niet in staat is om de tot K en P gerichte besluiten te toetsen en zowel de behoefte aan internationale bescherming als het refoulementrisico volledig en grondig te onderzoeken.

31 Bovendien benadrukt hij dat het Hof nog niet uitdrukkelijk heeft aangegeven of de verplichting om, zo nodig ambtshalve, een eventuele schending van het non-refoulementbeginsel vast te stellen, ook geldt bij de toetsing van de rechtmatigheid van een besluit waarbij een verzoek om internationale bescherming ongegrond wordt verklaard.

32 Tegen deze achtergrond heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Nederland), de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen, die in de gevoegde zaken C-7/25 en C-8/25 identiek zijn geformuleerd:

„1) Is een nationale werkwijze waarbij artikel 4, vijfde lid, van richtlijn 2011/95 aldus wordt toegepast dat de verklaringen die ten grondslag liggen aan een verzoek om internationale bescherming niet geloofwaardig worden geacht indien de verzoeker deze verklaringen niet volledig kan staven met authentieke en/of objectief verifieerbare documenten en/of

objectieve bronnen en niet voldoet aan alle in het vijfde lid genoemde voorwaarden, verenigbaar met het Unierecht, of dient artikel 4, vijfde lid, van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 4, leden 1 tot en met 4, van richtlijn 2011/95, artikel 10, derde lid onder b, van richtlijn 2013/322 en artikelen 4 en 18 van het [Handvest], aldus te worden uitgelegd dat de beslisautoriteit bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming moet samenwerken met de verzoeker en elk bewijsmiddel en element ter staving van dit verzoek moet betrekken bij het onderzoeken en beoordelen van de beschermingsbehoefte en indien de verzoeker zijn verklaringen voldoende kan staven met bewijsmateriaal of indien de verzoeker voldoet aan de genoemde voorwaarden, zijn verklaringen geen nadere bevestiging behoeven en dus geloofwaardig zijn?

2) Dient artikel 46, derde lid, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikelen 4, 18, en 47 van het [Handvest] aldus te worden uitgelegd dat een nationale rechterlijke instantie van eerste aanleg die wordt aangezocht om de rechtmatigheid te toetsen van de ongegrondverklaring van een verzoek om internationale bescherming, verplicht is om zo nodig ambtshalve een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden te verrichten, met inbegrip van een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95 op basis van de haar ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag in zaak C-7/25 en in zaak C-8/25

33 Met zijn eerste vraag in zaak C-7/25 en in zaak C-8/25 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is wanneer de in het kader van een verzoek om internationale bescherming afgelegde verklaringen niet geloofwaardig worden geacht omdat de verzoeker deze niet kan staven met authentieke en objectief verifieerbare documenten of objectieve bronnen en niet aan alle in die bepaling opgenomen voorwaarden voldoet, of dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat, ten eerste, de autoriteit die belast is met de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming met de verzoeker moet samenwerken en bij de beoordeling van de beschermingsbehoefte alle bewijsmiddelen en de ter staving van het verzoek overgelegde gegevens moet beoordelen en, ten tweede, wanneer de verzoeker zijn verklaringen voldoende staaft met bewijsmateriaal, of wanneer hij voldoet aan de voorwaarden van die bepaling, deze verklaringen niet nader hoeven te worden bevestigd en geloofwaardig worden geacht.

34 Vooraf moet worden benadrukt dat de minister de asielverzoeken van K en P volgens de verwijzende rechter heeft onderzocht aan de hand van werkinstructie 2024/6. Hieruit volgt dat de minister de asielmotieven vaststelt alvorens te beoordelen of deze volledig met authentieke en objectief verifieerbare documenten of objectieve openbare bronnen worden onderbouwd. Indien dit niet het geval is, gaat de minister na of de asielzoeker voldoet aan alle in artikel 31, lid 6, Vw genoemde voorwaarden, die overeenkomen met de voorwaarden van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95, en zo niet, dan moet het asielrelaas niet geloofwaardig worden geacht.

35 Zonder de ontvankelijkheid van deze prejudiciële vragen te betwisten, betoogt de Nederlandse regering echter dat de verwijzende rechter de beslissingspraktijk op het gebied van de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielverzoeken niet correct uiteenzet.

36 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die berust op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof, de nationale rechter bij uitsluiting bevoegd is om het nationale recht uit te leggen en toe te passen [arresten van 4 mei 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, punt 95, en 9 april 2024, Profi Credit Polska (Heropening van een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing), C-582/21, EU:C:2024:282, punten 31 en 54].

37 Voorts heeft de eerste vraag in zaak C-7/25 en in zaak C-8/25 hoe dan ook betrekking op de uitlegging van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95 en staat deze uitlegging los van de vraag of het nationale recht en de nationale praktijk correct worden uitgelegd.

38 Bij de uitlegging van deze bepaling moet volgens vaste rechtspraak rekening worden gehouden met de bewoordingen en de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie arresten van 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punt 12, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 91).

39 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95 betreft, in deze bepaling staat te lezen dat de verzoeker, wanneer lidstaten het beginsel toepassen dat het de taak van de verzoeker is om zijn verzoek om internationale bescherming te staven, ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van zijn verklaringen geloofwaardig wordt geacht en hem het voordeel van de twijfel wordt gegund wanneer is voldaan aan bepaalde voorwaarden. Deze cumulatieve voorwaarden houden in dat de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk heeft ingediend, dat hij een oprechte inspanning heeft geleverd om zijn verzoek te staven, dat hij alle relevante gegevens waarover hij beschikt heeft overgelegd, dat hij een bevredigende verklaring heeft gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante gegevens, dat de verklaringen van de verzoeker samenhangend en aannemelijk zijn bevonden en niet in strijd zijn met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek, en dat vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

40 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de bewoordingen van deze bepaling enkel verwijzen naar bewijsmateriaal, zonder te vereisen dat alle verklaringen van de verzoeker worden onderbouwd met authentieke en objectief verifieerbare documenten of met objectieve bronnen.

41 Verder blijkt uit deze bepaling niet dat de autoriteiten van de lidstaten de verklaringen van de verzoeker niet geloofwaardig kunnen achten en zijn verzoek om internationale bescherming kunnen afwijzen op de enkele grond dat niet is voldaan aan de in deze bepaling genoemde voorwaarden.

42 Integendeel, uit die bepaling blijkt dat de aspecten van de verklaringen van de persoon die om internationale bescherming verzoekt die niet met bewijsmateriaal zijn gestaafd, alleen in aanmerking kunnen worden genomen indien aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 4, lid 5, onder a) tot en met e), van richtlijn 2011/95 is voldaan (arrest van 4 oktober 2018, Fathi, C-56/17, EU:C:2018:803, punt 86).

43 Ten slotte heeft het Hof reeds geoordeeld dat wanneer niet is voldaan aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95 en de verklaringen van de verzoeker moeten worden bevestigd, het mogelijk is dat de betrokken lidstaat met die asielzoeker moet

samenwerken om alle gegevens te verzamelen die het asielverzoek kunnen staven [zie in die zin en naar analogie arrest van 29 juni 2023, International Protection Appeals Tribunal e.a. (Bomaanslag in Pakistan), C-756/21, EU:C:2023:523, punt 94].

44 Wat in de tweede plaats de context van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95 betreft, zij er ten eerste aan herinnerd dat de lidstaten krachtens artikel 4, lid 1, van deze richtlijn van de verzoeker mogen verlangen dat hij alle elementen ter staving van zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. In deze situatie hebben de autoriteiten van de lidstaat tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

45 Het Hof heeft de strekking van de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten en de personen die om internationale bescherming verzoeken reeds gedefinieerd.

46 In dit verband zij eraan herinnerd dat de beoordeling van de feiten en omstandigheden in de zin van artikel 4 van richtlijn 2011/95 in twee afzonderlijke fasen verloopt. De eerste fase betreft de vaststelling van de feitelijke omstandigheden die als bewijs ter staving van het verzoek kunnen dienen, terwijl de tweede fase de juridische beoordeling van dit bewijs betreft, waarbij wordt beslist of in het licht van de feiten die een gegeven zaak kenmerken is voldaan aan de materiële voorwaarden voor de toekenning van internationale bescherming. Het is in de fase van vaststelling van de relevante gegevens dat de betrokken lidstaat met de verzoeker dient samen te werken overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze richtlijn (zie in die zin arresten van 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punten 64 en 65, en 2 december 2014, A e.a., C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punten 55 en 56).

47 Aldus volgt uit de rechtspraak dat de autoriteiten van de lidstaten, indien de door de verzoeker aangevoerde gegevens om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, in deze fase van de procedure actief met de verzoeker moeten samenwerken om alle gegevens te verzamelen die het verzoek kunnen staven (zie naar analogie arrest van 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punten 65 en 66). Zo heeft deze samenwerking tot doel om de relevante elementen van zijn verzoek te bepalen en aan te vullen [arrest van 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vrouwen die zich vereenzelvigen met de waarde van gendergelijkheid), C-646/21, EU:C:2024:487, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

48 Het Hof heeft ook geoordeeld dat de verklaringen van een persoon die om internationale bescherming verzoekt slechts het beginpunt vormen van de beoordeling van de feiten en omstandigheden door de bevoegde autoriteiten, die vaak gemakkelijker toegang hebben tot bepaalde soorten documenten dan de verzoeker [arrest van 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vrouwen die zich vereenzelvigen met de waarde van gendergelijkheid), C-646/21, EU:C:2024:487, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Personen die om internationale bescherming verzoeken kunnen zich immers in een moeilijke bewijspositie bevinden en niet in staat zijn om bepaalde gegevens te verstrekken die hun verzoeken kunnen staven.

49 Hieruit volgt dat het in strijd zou zijn met artikel 4 van richtlijn 2011/95 om te oordelen dat het noodzakelijkerwijs uitsluitend aan de verzoeker is om alle gegevens te verstrekken ter staving van de redenen voor zijn verzoek om internationale bescherming [arrest van 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vrouwen die zich vereenzelvigen met de waarde van gendergelijkheid), C-646/21, EU:C:2024:487, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

50 Ten tweede moet worden benadrukt dat artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95, waarin de gegevens en documenten worden opgesomd die een verzoeker ter staving van zijn verzoek om internationale bescherming kan verstrekken, deze documenten niet beperkt tot authentieke documenten of documenten waarmee objectief kan worden nagegaan of de door deze verzoeker aangevoerde elementen waarheidsgetrouw zijn.

51 Voorts zij eraan herinnerd dat de lidstaten volgens overweging 10 van richtlijn 2013/32 bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn rekening moeten houden met de relevante richtsnoeren van het EASO, dat in 2022 is vervangen door het EUAA.

52 Op de bladzijden 77 en 78 van het door het EUAA opgestelde document „Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System" van 17 februari 2023, preciseert dit agentschap dat een verzoeker alle gegevens kan verstrekken die het mogelijk maken om de relevante feiten of feiten die daarmee verband houden te bevestigen, bekrachtigen of staven. Deze bewijzen kunnen dus mondeling of schriftelijk zijn, bestaan uit schriftelijk, grafisch, digitaal of visueel materiaal, en ook fysieke voorwerpen of littekens alsmede geluids- of beeldopnamen omvatten.

53 Het Hof heeft in deze context reeds geoordeeld dat elk document dat de verzoeker ter staving van zijn verzoek om internationale bescherming heeft overgelegd, moet worden beschouwd als een element van dat verzoek dat in aanmerking moet worden genomen overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, zodat het feit dat het betrokken document niet kan worden geauthenticeerd of dat er geen objectief verifieerbare bron is, als zodanig niet kan rechtvaardigen dat het document wordt uitgesloten van het onderzoek dat de beslissingsautoriteit moet verrichten om een verzoek om internationale bescherming te behandelen [arrest van 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen), C-921/19, EU:C:2021:478, punt 44]. Integendeel, uit de rechtspraak blijkt dat – aangezien ook een document waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld of waarvan de bron niet objectief verifieerbaar is, een stuk is dat ter staving van het verzoek is overgelegd – de betrokken lidstaat overeenkomstig bovengenoemde bepaling gehouden is om dat document in samenwerking met de verzoeker te beoordelen [arrest van 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen), C-921/19, EU:C:2021:478, punt 61].

54 Ten derde zij eraan herinnerd dat de lidstaten op grond van artikel 13 van richtlijn 2011/95 de vluchtelingenstatus verlenen aan iedere derdelander of staatloze die voldoet aan de voorwaarden om overeenkomstig de hoofdstukken II en III van die richtlijn als vluchteling te worden erkend, en in dat verband niet over een discretionaire bevoegdheid beschikken [arrest van 18 juni 2024, Bundesrepublik Deutschland (Gevolgen van een beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus), C-753/22, EU:C:2024:524, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

55 Om te bepalen of aan deze voorwaarden is voldaan, moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95 ieder verzoek om internationale bescherming op individuele basis beoordelen en met name rekening houden met alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een besluit inzake het verzoek wordt genomen, de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten alsmede zijn individuele situatie en persoonlijke omstandigheden [arrest van 18 juni 2024, Bundesrepublik Deutschland (Gevolgen van een beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus), C-753/22, EU:C:2024:524, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

56 Evenzo vloeit uit artikel 10, lid 3, van richtlijn 2013/32 in wezen voort dat verzoeken om internationale bescherming individueel, objectief en onpartijdig moeten worden onderzocht aan de hand van nauwkeurige en actuele informatie.

57 Een uitlegging en toepassing van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95 waarbij een verzoek om internationale bescherming wordt afgewezen omdat de verklaringen van de verzoeker niet worden gestaafd door authentieke en objectief verifieerbare documenten of objectieve bronnen, en niet aan alle in die bepaling opgenomen voorwaarden is voldaan, zou in de weg staan aan een afzonderlijke behandeling van verzoeken zoals vereist op grond van lid 3 van dat artikel en artikel 10, lid 3, van richtlijn 2013/32.

58 Wat in de derde plaats de doelstellingen van richtlijn 2011/95 betreft, zij eraan herinnerd dat deze richtlijn, zoals blijkt uit overweging 12 en artikel 1 ervan, met name tot doel heeft ervoor te zorgen dat alle lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk bescherming behoeven.

59 Juist door samen te werken met de verzoekers en door bij de beoordeling van de behoefte aan bescherming rekening te houden met alle bewijsmiddelen en gegevens die ter ondersteuning van verzoeken om internationale bescherming worden overgelegd, kunnen de autoriteiten van de lidstaten de personen identificeren die werkelijk bescherming behoeven.

60 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag in zaak C-7/25 en in zaak C-8/25 worden geantwoord dat artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat, ten eerste, de autoriteit die belast is met de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming met de verzoeker moet samenwerken en bij de beoordeling van de beschermingsbehoefte alle bewijsmiddelen en de ter staving van het verzoek overgelegde gegevens moet beoordelen en, ten tweede, wanneer de verzoeker zijn verklaringen voldoende staaft met bewijsmateriaal, of wanneer hij voldoet aan de voorwaarden van die bepaling, deze verklaringen niet nader hoeven te worden bevestigd en geloofwaardig worden geacht.

Tweede vraag in zaak C-7/25 en in zaak C-8/25

61 Met de tweede vraag in zaak C-7/25 en in zaak C-8/25 wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, verplicht is om, zo nodig ambtshalve, een volledig en ex nunc onderzoek te verrichten van zowel de feitelijke als de juridische gronden, met inbegrip van een onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95, op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak.

62 Volgens vaste rechtspraak is het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan oplossen. Daartoe dient het Hof in voorkomend geval de voorgelegde vragen te herformuleren. Het is in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechterlijke instantie verschafte gegevens, en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geding, uitlegging behoeven (arresten van 29 november 1978, Redmond, 83/78, EU:C:1978:214,

punt 26; 28 november 2000, Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, punt 18, en 23 april 2026, Laboratoires Eurogenerics en Theramex France, C-118/24, EU:C:2026:330, punt 39). Daartoe kan het Hof Unierechtelijke normen in aanmerking nemen waarnaar niet wordt verwezen in de vraag van de verwijzende rechter (arresten van 20 maart 1986, Tissier, 35/85, EU:C:1986:143, punt 9, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 44).

63 In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter in de verwijzingsbeslissingen uitdrukkelijk heeft aangegeven dat hij met zijn vragen wenst te vernemen of een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, bij zijn beoordeling van de rechtmatigheid van dat besluit, zo nodig ambtshalve, moet toetsen of het beginsel van non-refoulement is geëerbiedigd. Zo heeft de verwijzende rechter verduidelijkt dat hij de tot K en P gerichte besluiten van de minister niet kan toetsen en evenmin het refoulementrisico volledig en grondig kan onderzoeken indien hij zijn beoordeling van de rechtmatigheid van die besluiten moet beperken tot een beoordeling aan de hand van de uitdrukkelijk in hun beroepsgronden aangevoerde feiten en omstandigheden.

64 In dit verband moet nog worden opgemerkt dat artikel 19, lid 2, van het Handvest met name verbiedt dat de betreffende persoon wordt verwijderd naar een staat waar er een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

65 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met de tweede vraag in zaak C-7/25 en in zaak C-8/25 in essentie wenst te vernemen of artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, en artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, verplicht is om, zo nodig ambtshalve, op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, ten eerste, een volledig en ex nunc onderzoek te verrichten van zowel de feitelijke als de juridische gronden, met inbegrip van een onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95, alsmede, ten tweede, te toetsen of het beginsel van non-refoulement is geschonden.

66 In de eerste plaats verleent artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32 personen die om internationale bescherming verzoeken een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie tegen besluiten die inzake hun verzoek zijn gegeven. Artikel 46, lid 3, van deze richtlijn bakent de omvang van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in die zin af dat de lidstaten die aan deze richtlijn zijn gebonden ervoor moeten zorgen dat de rechterlijke instantie waarbij tegen een besluit inzake een verzoek om internationale bescherming wordt opgekomen een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden [uitvoert], met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]” (arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 106, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 76).

67 Wat de omvang van dat recht betreft, heeft het Hof geoordeeld dat de in deze bepaling opgenomen bewoordingen „[ervoor] zorgen [...] dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat”, aldus moeten worden uitgelegd dat de lidstaten krachtens die bepaling verplicht zijn om hun nationale recht zodanig in te richten dat de behandeling van de bedoelde beroepen een onderzoek door de

rechter omvat van alle feitelijke en juridische factoren aan de hand waarvan hij een geactualiseerde beoordeling van het specifieke geval kan maken (arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 110, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 81).

68 In dit verband heeft het Hof gepreciseerd dat de term „ex nunc" de verplichting van de rechter benadrukt om een beoordeling te maken waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met nieuwe elementen die aan het licht zijn gekomen nadat het aangevochten besluit is vastgesteld (arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 111, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 82).

69 Bij een dergelijke beoordeling kan het verzoek om internationale bescherming namelijk uitputtend worden behandeld zonder dat het dossier naar de beslissingsautoriteit hoeft te worden terugverwezen (arrest van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 112).

70 Voorts heeft het Hof erop gewezen dat het woord „volledig" in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 bevestigt dat de rechter zowel de gegevens moet onderzoeken waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden of had moeten houden, als die welke zich hebben aangediend nadat deze autoriteit het besluit heeft vastgesteld (arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 113, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 83).

71 Ten slotte volgt uit de rechtspraak van het Hof dat, om de doeltreffendheid van een beroep tegen een besluit inzake een verzoek om internationale bescherming te waarborgen, de nationale rechter deze volledige ex nunc toetsing moet verrichten op basis van alle elementen van het dossier en de gegevens die hem in de loop van het geding ter kennis zijn gebracht, boven op de argumenten die de persoon die om internationale bescherming verzoekt uitdrukkelijk heeft aangevoerd (zie in die zin arresten van 4 oktober 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, C-406/22, EU:C:2024:841, punten 94 en 98, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 66).

72 Zo volgt uit artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32 dat voor personen die om internationale bescherming verzoeken een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie moet openstaan tegen besluiten tot afwijzing van hun verzoeken, zodat deze besluiten alleen aan rechterlijke toetsing worden onderworpen indien verzoekers beroep instellen om ze te betwisten.

73 Indien een persoon die om internationale bescherming verzoekt beroep instelt tegen het besluit tot afwijzing van zijn verzoek, is de doeltreffendheid van een dergelijk rechtsmiddel niettemin afhankelijk van de naleving van de voorschriften van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32.

74 Wanneer bij de nationale rechter in eerste aanleg beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, is hij dus verplicht om, ongeacht de argumenten en gronden die uitdrukkelijk ter ondersteuning van dat beroep worden aangevoerd, het door die bepaling voorgeschreven volledige en ex nunc onderzoek te verrichten en in voorkomend geval de behoefte van de verzoeker aan internationale bescherming te beoordelen.

75 Zoals volgt uit de in de punten 67 tot en met 71 hierboven vermelde rechtspraak van het Hof, mag een nationale rechter in eerste aanleg bij wie een beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming zich voor een dergelijk volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden, met inbegrip van een onderzoek naar

de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95, dus niet beperken tot de argumenten en gronden die uitdrukkelijk zijn aangevoerd door de persoon die om internationale bescherming verzoekt.

76 Integendeel, om een geactualiseerde beoordeling van het specifieke geval en de behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker te kunnen maken, waarbij in voorkomend geval zowel de gegevens waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden of had moeten houden als de omstandigheden die zich na de vaststelling van een dergelijke beslissing door deze autoriteit hebben voorgedaan in aanmerking worden genomen, moet deze nationale rechter noodzakelijkerwijs uitspraak doen op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, en op basis van al deze elementen de feitelijke en juridische factoren vaststellen die noodzakelijk zijn voor zijn beoordeling.

77 Wat in de tweede plaats de vragen van de verwijzende rechter over de toetsing van de naleving van het beginsel van non-refoulement betreft, moet worden benadrukt dat de minister bij de tot K en P gerichte besluiten, waarvan deze rechter de rechtmatigheid moet beoordelen, hun verzoeken om internationale bescherming ongegrond heeft verklaard en hun een terugkeerverplichting heeft opgelegd.

78 Hoewel het Unierecht zich er niet tegen verzet dat een terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 gelijktijdig met het besluit tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming wordt vastgesteld (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 60), neemt dit niet weg dat het gaat om twee afzonderlijke besluiten waarvoor verschillende juridische regelingen gelden.

79 Bijgevolg kan de afwijzing van het verzoek om internationale bescherming niet worden geacht een standpuntbepaling in te houden over de afzonderlijke vraag of de verzoeker naar zijn land van herkomst kan worden verwijderd. Voorts dienen de gevolgen, voor die uit een derde land afkomstige verzoeker of voor de samenleving van de lidstaat waarin hij zich bevindt, van een eventuele terugkeer van deze verzoeker naar zijn land van herkomst niet in aanmerking te worden genomen bij de vaststelling van het besluit tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming, maar bij de vaststelling van een terugkeerbesluit jegens de betrokken derdelander [zie in die zin arrest van 6 juli 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Vluchteling die een ernstig misdrijf heeft gepleegd), C-663/21, EU:C:2023:540, punten 41 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

80 Om te bepalen of een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming verplicht is om – zo nodig ambtshalve – op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, te toetsen of het beginsel van non-refoulement is geschonden, moet worden opgemerkt dat het in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 bedoelde daadwerkelijke rechtsmiddel uitsluitend betrekking heeft op besluiten inzake verzoeken om internationale bescherming, besluiten inzake een weigering om de behandeling van een verzoek na de stopzetting ervan te hervatten en besluiten tot intrekking van de internationale bescherming, en niet op besluiten waarbij een terugkeerverplichting wordt opgelegd.

81 Wat deze laatste besluiten betreft, zij eraan herinnerd dat artikel 19, lid 2, van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 4 ervan, in absolute bewoordingen verbiedt dat de betrokkene, ongeacht diens gedrag, wordt verwijderd of uitgezet naar, dan wel wordt uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat deze persoon aan de doodstraf, aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen. De lidstaten mogen een vreemdeling dan ook niet verwijderen, uitzetten of uitleveren wanneer er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat hij in het land van bestemming een reëel risico zal lopen op door deze twee bepalingen van het Handvest verboden behandelingen. Dit verbod weerspiegelt een van de fundamentele waarden van de Unie en haar lidstaten, zoals verankerd in artikel 2 VEU, en het absolute karakter ervan houdt nauw verband met de eerbiediging van de menselijke waardigheid als bedoeld in artikel 2 VEU en artikel 1 van het Handvest (arrest van 17 oktober 2024, Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 Het Hof heeft wat betreft richtlijn 2008/115 reeds geoordeeld dat wanneer er zwaarwegende en op feiten berustende gronden zijn om aan te nemen dat een illegaal verblijvende derdelander in het land van bestemming zal worden blootgesteld aan een reëel risico op behandelingen die door die bepalingen van het Handvest worden verboden, tegen die derdelander geen terugkeerbesluit kan worden uitgevaardigd zolang dat risico voortduurt [arrest van 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punt 58]. Zoals overigens uitdrukkelijk is bepaald in artikel 9, lid 1, onder a), van deze richtlijn, kan die derdelander gedurende die periode evenmin worden verwijderd [arresten van 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punt 59, en 4 september 2025, Adrar, C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, punten 62 en 63].

83 Het Hof heeft in de context van die richtlijn ook verduidelijkt dat een nationale rechter die wordt aangezocht om de rechtmatigheid te toetsen van een handeling waarbij de bevoegde nationale autoriteit een aanvraag voor een door het nationale recht geregelde verblijfsvergunning heeft afgewezen, en daarmee de opschorting van de uitvoering van een eerder in het kader van een procedure inzake internationale bescherming genomen terugkeerbesluit heeft beëindigd, ambtshalve en op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, moet vaststellen of de uitvoering van dit besluit eventueel tot een schending van het beginsel van non-refoulement zou leiden (arrest van 17 oktober 2024, Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, punt 52).

84 De daadwerkelijke rechtsbescherming die wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest en die, wat terugkeerbesluiten betreft, is geconcretiseerd in artikel 13, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/115, zou immers noch doeltreffend noch volledig zijn indien de nationale rechter niet verplicht zou zijn om, gelet op de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, en in voorkomend geval ambtshalve, vast te stellen of het beginsel van non-refoulement is geschonden, dat – zoals blijkt uit punt 81 hierboven – absoluut is (zie in die zin arrest van 17 oktober 2024, Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, punten 49 en 50).

85 Ten slotte, deze verplichting van de nationale rechter om, in voorkomend geval ambtshalve, toe te zien op de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement, geldt ongeacht of het besluit waarbij een terugkeerverplichting wordt opgelegd, is vastgesteld ten aanzien van een derdelander

die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, dan wel een derdelander die heeft verzocht om een door het nationale recht geregelde verblijfsvergunning (zie in die zin arrest van 17 oktober 2024, Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, punt 51).

86 Gelet op het absolute karakter van het beginsel van non-refoulement en teneinde een daadwerkelijke rechtsbescherming te waarborgen, moet een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming dat gepaard gaat met een besluit waarbij aan de verzoeker een terugkeerverplichting wordt opgelegd, op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, ambtshalve toetsen of het beginsel van non-refoulement zich niet verzet tegen diens terugkeer.

87 Deze rechter moet die toets ambtshalve verrichten wanneer er een risico bestaat dat, in geval van terugkeer van de verzoeker, het beginsel van non-refoulement wordt geschonden.

88 Het klopt dat het verbod van artikel 19, lid 2, van het Handvest op de verwijdering of uitzetting van een persoon naar een staat, of de uitlevering van een persoon aan een staat, alleen geldt indien er een ernstig risico bestaat dat die persoon daar wordt onderworpen aan de doodstraf, aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Om een doeltreffende bescherming van het beginsel van non-refoulement te waarborgen volstaat het echter dat uit de elementen van het dossier blijkt dat dit beginsel dreigt te worden geschonden, zodat de nationale rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming dat gepaard gaat met een besluit waarbij een terugkeerverplichting wordt opgelegd, ambtshalve moet nagaan of er een ernstig risico bestaat dat die persoon in geval van terugkeer naar die staat wordt onderworpen aan de doodstraf, aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

89 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag in zaak C-7/25 en in zaak C-8/25 worden geantwoord dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, en artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest, respectievelijk aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, ten eerste, verplicht is om, op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, een volledig en ex nunc onderzoek te verrichten van zowel de feitelijke als de juridische gronden, met inbegrip van een onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95, en om op basis van al deze elementen de feitelijke en juridische factoren vast te stellen die noodzakelijk zijn voor zijn beoordeling, en, ten tweede, indien een dergelijk besluit tot afwijzing gepaard gaat met een besluit waarbij een terugkeerverplichting wordt opgelegd, op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, ambtshalve moet nagaan of het beginsel van non-refoulement zich verzet tegen de terugkeer van de persoon die om internationale bescherming verzoekt.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   ten eerste, de autoriteit die belast is met de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming met de verzoeker moet samenwerken en bij de beoordeling van de beschermingsbehoefte alle bewijsmiddelen en de ter staving van het verzoek overgelegde gegevens moet beoordelen en, ten tweede, wanneer de verzoeker zijn verklaringen voldoende staaft met bewijsmateriaal, of wanneer hij voldoet aan de voorwaarden van die bepaling, deze verklaringen niet nader hoeven te worden bevestigd en geloofwaardig worden geacht.

2) **Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten**

   moeten respectievelijk aldus worden uitgelegd dat

   een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, ten eerste, verplicht is om, op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, een volledig en ex nunc onderzoek te verrichten van zowel de feitelijke als de juridische gronden, met inbegrip van een onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95, en om op basis van al deze elementen de feitelijke en juridische factoren vast te stellen die noodzakelijk zijn voor zijn beoordeling, en, ten tweede, indien een dergelijk besluit tot afwijzing gepaard gaat met een besluit waarbij een terugkeerverplichting wordt opgelegd, op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van het dossier, zoals aangevuld of toegelicht na een procedure op tegenspraak, ambtshalve moet nagaan of het beginsel van non-refoulement zich verzet tegen de terugkeer van de persoon die om internationale bescherming verzoekt.

Jürimäe Lenaerts Csehi

Gavalec Schalin

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 november 2026.

De griffier
V. Di Bucci

De kamerpresident
K. Jürimäe