

ECLI:NL:RVS:2025:4046

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	27-08-2025
Datum publicatie	27-08-2025
Zaaknummer	202304482/1/V3 en 202304625/1/V3
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Prejudicieel verzoek
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 juli 2022, aangevuld op 24 april 2023, heeft de minister van Asiel en Migratie een verzoek van appellant 1 om opheffing van het tegen hem uitgevaardigde inreisverbod, afgewezen. Bij besluit van 5 december 2022 heeft de minister een aanvraag van appellant 2 om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen, hem opgedragen de Europese Unie onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod tegen hem uitgevaardigd. Deze uitspraak gaat in de eerste plaats over de vraag of het Unierecht, gelezen in samenhang met de uitleg daarvan in de arresten van het Hof van 6 juli 2023, ECLI:EU:C:2023:540, en 17 oktober 2024, ECLI:EU:C:2024:892, zo moet worden uitgelegd dat dit zich ertegen verzet dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd indien daarin onmiddellijk de verwijdering voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld vanwege het risico op schending van het beginsel van non-refoulement. Daarnaast gaat deze uitspraak over de vraag of een nationale wettelijke regeling waarbij illegaal in Nederland verblijvende derdelanders die, wegens een risico op schending van het non-refoulementbeginsel in het land van herkomst, voor onbepaalde tijd niet kunnen worden verwijderd en geen verblijfsrecht krijgen, en gedurende een periode van minstens tien jaar alleen bij wijze van uitzondering aanspraak kunnen maken op elementaire voorzieningen, verenigbaar is met de Terugkeerrichtlijn.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JV 2025/227

Uitspraak

202304482/1/V3 en 202304625/1/V3.

Datum uitspraak: 27 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het kader van de hoger beroepen van:

1. appellant sub 1],
2. [appellant sub 2],

tegen de hieronder genoemde uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaatsen 'sHertogenbosch en Arnhem, in de gedingen tussen:

Naam appellanten Datum uitspraak Zaaknummers

Appellant 1 16 juni 2023 NL22.14007

Appellant 2 14 juli 2023 NL22.25382

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (inmiddels en hierna: de minister van Asiel en Migratie).

Procesverloop

Zaak nr. 202304482/1/V3 (appellant 1)

Bij besluit van 7 juli 2022, aangevuld op 24 april 2023, heeft de minister een verzoek van appellant om opheffing van het tegen hem uitgevaardigde inreisverbod, afgewezen.

Bij uitspraak van 16 juni 2023 heeft de rechtbank het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft appellant, vertegenwoordigd door mr. R.C. van den Berg, advocaat in Tilburg, hoger beroep ingesteld.

De minister heeft op verzoek van de Afdeling schriftelijke inlichtingen gegeven. Appellant heeft hierop gereageerd.

Appellant heeft een nader stuk ingediend.

De minister en appellant hebben op verzoek van de Afdeling nadere schriftelijke inlichtingen gegeven.

Zaak nr. 202304625/1/V3 (appellant 2)

Bij besluit van 5 december 2022 heeft de minister een aanvraag van appellant om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen, hem opgedragen de Europese Unie onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod tegen hem uitgevaardigd.

Bij uitspraak van 14 juli 2023 heeft de rechtbank het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft appellant, vertegenwoordigd door mr. C.H.M. Geraedts, advocaat in Heerlen, hoger beroep ingesteld.

De minister heeft op verzoek van de Afdeling schriftelijke inlichtingen gegeven. Appellant heeft hierop gereageerd.

De minister en appellant hebben op verzoek van de Afdeling nadere schriftelijke inlichtingen gegeven.

In beide zaken

De Afdeling heeft de zaken op een zitting behandeld op 20 augustus 2024, waar appellant 1, bijgestaan door mr. R.C. van den Berg, en de minister, vertegenwoordigd door mr. H. Chamkh en mr. I.M. Genée, zijn verschenen.

Bij brieven van 28 januari 2025 heeft de Afdeling het onderzoek in de zaken heropend. De minister en appellanten hebben op verzoek van de Afdeling nadere schriftelijke inlichtingen gegeven.

Bij brief van 24 juli 2025 heeft de Afdeling partijen meegedeeld dat zij voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaken voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd.

Appellant 1 heeft op deze conceptvragen gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze verwijzingsuitspraak gaat in de eerste plaats over de vraag of het Unierecht, gelezen in samenhang met de uitleg daarvan in de arresten van het Hof van 6 juli 2023, AA, ECLI:EU:C:2023:540, en 17 oktober 2024, Ararat, ECLI:EU:C:2024:892, zo moet worden uitgelegd dat dit zich ertegen verzet dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd indien daarin onmiddellijk de verwijdering voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld vanwege het risico op schending van het beginsel van non-refoulement. Daarnaast gaat deze verwijzingsuitspraak over de vraag of een nationale wettelijke regeling waarbij illegaal in Nederland verblijvende derdelanders die, wegens een risico op schending van het non-refoulementbeginsel in het land van herkomst, voor onbepaalde tijd niet kunnen worden verwijderd en geen verblijfsrecht krijgen, en gedurende een periode van minstens tien jaar alleen bij wijze van uitzondering aanspraak kunnen maken op elementaire voorzieningen, verenigbaar is met richtlijn 2008/115/EG (hierna: de Terugkeerrichtlijn).

1.1. In deze verwijzingsuitspraak zet de Afdeling eerst de feiten en het verloop van de procedures uiteen (onder 2 tot en met 5.1). Daarna zet zij het relevante juridische kader uiteen. Vervolgens bespreekt de Afdeling de aanleiding voor de prejudiciële vragen (onder 6 tot en met 7.7), waarna zij die vragen formuleert (onder 8).

Feiten en het verloop van de procedures

Zaak nr. 202304482/1/V3 (appellant 1)

2. Appellant 1 heeft de Afghaanse nationaliteit. Hij heeft op 15 augustus 2000 een aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De minister heeft deze aanvraag bij besluit van 16 maart 2004 afgewezen op grond van artikel 1F van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: het Vluchtelingenverdrag), en hem een terugkeerverplichting opgelegd. Dit besluit staat in rechte vast. Bij besluit van 17 juni 2011 heeft de minister aan appellant opnieuw een terugkeerverplichting opgelegd. Dit besluit staat ook in rechte vast en is een terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, aanhef, en vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn.

2.1. Appellant heeft op 20 augustus 2014 een aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. De minister heeft deze aanvraag bij besluit van 4 december 2014 afgewezen en tegen appellant een inreisverbod uitgevaardigd voor de duur van tien jaar. Dit besluit staat in rechte vast. Bij brief van 3 februari 2017 heeft appellant de minister verzocht om het tegen hem uitgevaardigde inreisverbod op te heffen. Bij besluit van 23 maart 2017 heeft de minister dit verzoek afgewezen. Appellant heeft bij brief van 9 mei 2022 opnieuw verzocht om het hiervoor genoemde inreisverbod op te heffen. De minister heeft dit verzoek bij besluit van 7 juli 2022 afgewezen. Aanvullend heeft de minister zich op 24 april 2023 op het standpunt gesteld dat appellant gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij terugkeer in de huidige situatie een reëel risico loopt op ernstige schade, maar dat dit niet leidt tot opheffing van het inreisverbod, omdat artikel 3 van het EVRM zich niet duurzaam tegen de uitzetting verzet.

2.2. De rechtbank heeft het beroep van appellant tegen het besluit van 7 juli 2022, aangevuld op 24 april 2023, ongegrond verklaard. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat er geen aanleiding bestaat voor het vernietigen van het terugkeerbesluit, wat vervolgens zou leiden tot opheffing van het inreisverbod. Daarbij heeft de rechtbank erop gewezen dat uit het arrest van het Hof van 22 november 2022, X, ECLI:EU:C:2022:913, niet zonder meer volgt dat, indien op een later moment alsnog een schending van artikel 3 van het EVRM wordt aangenomen, het terugkeerbesluit op dat moment moet worden vernietigd. Omdat de rechtbank het terugkeerbesluit in stand heeft gelaten, blijft het inreisverbod ook in stand. Voor het uitvaardigen van een inreisverbod is krachtens het Unierecht en het Nederlandse recht namelijk vereist dat er een terugkeerbesluit is uitgevaardigd. Dit leidt ertoe dat appellant ook geen verblijfsrecht verkrijgt. Dit wordt later in deze verwijzingsuitspraak nader toegelicht.

Standpunten in hoger beroep

3. Appellant voert in hoger beroep onder meer aan dat de rechtbank ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat uit het arrest X niet zonder meer volgt dat het terugkeerbesluit in de onder 2.2 weergegeven situatie moet worden vernietigd en dat uit het arrest AA volgt dat pas wanneer verwijdering weer mogelijk is, een terugkeerbesluit kan worden uitgevaardigd.

3.1. De minister stelt zich in hoger beroep op het standpunt dat zij terecht een terugkeerbesluit en een inreisverbod heeft uitgevaardigd. Daarbij wijst zij erop dat het terugkeerbesluit in rechte vaststaat en daardoor formele rechtskracht heeft. Uit het arrest AA volgt volgens de minister niet dat zij ook in gevallen waarin het terugkeerbesluit formele rechtskracht heeft, terug moet komen op dit besluit indien later blijkt

dat een derdelander voor onbepaalde tijd niet kan worden verwijderd als gevolg van een risico op schending van het non-refoulementbeginsel.

Zaak nr. 202304625/1/V3 (appellant 2)

4. Appellant 2 heeft de Jemenitische nationaliteit. Hij heeft op 20 september 2021 een aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De minister heeft deze aanvraag bij besluit van 5 december 2022 afgewezen op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, en een terugkeerbesluit uitgevaardigd in de zin van artikel 3, aanhef en vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn. Dit besluit staat nog niet in rechte vast.

4.1. De rechtbank heeft het beroep van appellant tegen het besluit van 5 december 2022 ongegrond verklaard. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat artikel 3 van het EVRM zich duurzaam verzet tegen zijn uitzetting. Daarbij heeft zij erop gewezen dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij niet aan zijn vertrekplicht kan voldoen door vrijwillig naar een ander land te vertrekken.

Standpunten in hoger beroep

5. Appellant voert in hoger beroep onder meer aan dat uit het arrest AA volgt dat de minister geen terugkeerbesluit had mogen uitvaardigen, omdat vaststaat dat zijn verwijdering voor onbepaalde tijd is uitgesloten als gevolg van een risico op schending van het beginsel van non-refoulement. In reactie op vragen van de Afdeling heeft appellant zich verder op het standpunt gesteld dat de minister in dit geval gebruik moet maken van de bevoegdheid bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn, waaruit volgt dat de minister onder de gegeven omstandigheden aan hem een verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf kan verlenen.

5.1. In reactie op vragen van de Afdeling, heeft de minister zich in hoger beroep op het standpunt gesteld dat uit het arrest AA volgt dat zij in dit geval geen terugkeerbesluit en daarom ook geen inreisverbod had mogen uitvaardigen. De minister heeft de Afdeling verzocht om het hoger beroep van appellant in zoverre gegrond te verklaren en het besluit van 5 december 2022 op dat onderdeel te vernietigen. De minister heeft zich verder op het standpunt gesteld dat uit de Terugkeerrichtlijn niet volgt dat zij gehouden is om een verblijfsrecht toe te kennen als zij geen terugkeerbesluit zou kunnen of mogen uitvaardigen. Het niet toekennen van een verblijfsrecht heeft krachtens het Nederlandse stelsel tot gevolg dat appellant geen aanspraak kan maken op voorzieningen zoals uitkeringen en financiële toeslagen voor de zorgverzekering of de huur van een woning. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan appellant aanspraak maken op bepaalde elementaire voorzieningen. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat dit niet in strijd is met het Unierecht, omdat appellant gebruik kan maken van elementaire voorzieningen in een vrijheidsbeperkende locatie. Een vrijheidsbeperkende locatie is een verblijfplaats voor vreemdelingen die Nederland moeten verlaten, maar geen recht meer hebben op opvang van rijkswege. Gelet op deze voorziening, kan volgens de minister niet worden gezegd dat de Nederlandse overheid tekort is geschoten in de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4 van het EU Handvest en artikel 3 van het EVRM.

Juridisch kader

Internationaal recht

Verdrag betreffende de status van vluchtelingen

Artikel 1 (Definitie van de term "vluchteling")

[]

F. De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

(a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen,

(b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten,

(c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

[]

Artikel 3 (Verbod van foltering)

Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Het recht van de Europese Unie

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

[]

Artikel 1 (Menselijke waardigheid)

De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.

[]

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.

[]

Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU)

[]

Artikel 17 (Uitsluiting)

1. Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

a. a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft gepleegd, zoals gedefinieerd in de internationale instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven;

b) hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd;

c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties;

d) hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.

2. Lid 1 is van toepassing op personen die aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de daar genoemde misdrijven of daden.

3. De lidstaten mogen een onderdaan van een derde land of staatloze van subsidiaire bescherming uitsluiten, indien hij, voordat hij tot de betrokken lidstaat werd toegelaten, een of meer andere dan de in lid 1 bedoelde misdrijven heeft gepleegd die strafbaar zouden zijn met gevangenisstraf indien zij in de betrokken lidstaat waren gepleegd, en indien hij zijn land van herkomst alleen heeft verlaten om straffen als gevolg van deze misdrijven te ontlopen.

[]

Artikel 19 (Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de subsidiairebeschermingsstatus)

[]

2. De lidstaten kunnen de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie verleende subsidiairebeschermingsstatus van een onderdaan van een derde land of een staatloze intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen indien hij, nadat hem de subsidiairebeschermingsstatus was verleend, had moeten worden uitgesloten van subsidiaire bescherming overeenkomstig artikel 17, lid 3.

3. De lidstaten trekken de subsidiairebeschermingsstatus van een onderdaan van een derde land of staatloze in, beëindigen deze of weigeren deze te verlengen indien:

a. a) hij, nadat hem de subsidiairebeschermingsstatus is verleend, op grond van artikel 17, leden 1 en 2, van subsidiaire bescherming uitgesloten is of had moeten zijn;

[]

Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)

Considerans

(12) Er dient een regeling te worden getroffen voor onderdanen van derde landen die illegaal verblijven maar nog niet kunnen worden uitgezet. Voorziening in hun elementaire levensbehoeften dient volgens de nationale wetgeving te worden geregeld. Teneinde ervoor te zorgen dat de betrokkenen bij administratieve controles of inspecties een bewijs van hun specifieke situatie kunnen leveren, dienen zij een schriftelijke bevestiging te krijgen van hun situatie. De lidstaten dienen, wat de concrete invulling van deze schriftelijke bevestiging betreft, over een ruime mate van beleidsvrijheid te beschikken en moeten de bevestiging ook kunnen opnemen in uit hoofde van deze richtlijn genomen besluiten in het kader van terugkeer.

[]

(24) In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend.

[]

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.

Artikel 6 (Terugkeerbesluit)

[]

4. De lidstaten kunnen te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen beslissen een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. In dat geval wordt geen terugkeerbesluit uitgevaardigd. Indien al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt het ingetrokken of opgeschort voor de duur van de geldigheid van de verblijfsvergunning of andere vorm van toestemming tot legaal verblijf.

[]

Artikel 9 (Uitstel van verwijdering)

1. De lidstaten stellen de verwijdering uit:

- a. a) in geval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement, of
- b) voor de duur van de overeenkomstig artikel 13, lid 2, toegestane opschorting.

[]

Artikel 14 (Waarborgen in afwachting van terugkeer)

1. Behoudens het bepaalde in de artikelen 16 en 17, zorgen de lidstaten ervoor dat jegens de onderdanen van derde landen, tijdens de termijn die overeenkomstig artikel 7 voor vrijwillig vertrek is toegestaan, en tijdens de termijn waarvoor overeenkomstig artikel 9 de verwijdering is uitgesteld, zoveel mogelijk de volgende beginselen in acht worden genomen:

- a. a) indien gezinsleden op het grondgebied aanwezig zijn, wordt de eenheid van het gezin gehandhaafd;

- b) dringende medische zorg wordt verstrekt en essentiële behandeling van ziekte wordt uitgevoerd; c) minderjarigen krijgen toegang tot het basisonderwijs, afhankelijk van de duur van hun verblijf;
- d) er wordt rekening gehouden met de speciale behoeften van kwetsbare personen.

[]

Nationaal recht

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 10

1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.
2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling.
3. De toekenning van aanspraken geeft geen recht op rechtmatig verblijf.

Artikel 28

1. Onze Minister is bevoegd:

- (a) de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen;
- (b) de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur ervan in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;
- (c) een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te trekken;

[]

Artikel 29

1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:
 - (a) die verdragsvluchteling is, of

(b) die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:

[]

(2) folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;

[]

Artikel 45

1. De beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, of voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 33, wordt afgewezen, geldt als terugkeerbesluit, tenzij reeds eerder een terugkeerbesluit tegen de vreemdeling is uitgevaardigd en aan de daaruit voortvloeiende terugkeerverplichting niet is voldaan, en heeft van rechtswege tot gevolg dat:

(a) de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft tenzij een andere rechtsgrond voor rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 van toepassing is;

(b) de vreemdeling Nederland uit eigen beweging dient te verlaten binnen de in artikel 62 gestelde termijn, bij gebreke waarvan de vreemdeling kan worden uitgezet;

[]

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien:

[]

(b) een verblijfsvergunning is ingetrokken of niet verlengd.

[]

8. De beschikking, bedoeld in het eerste lid, kan tevens een inreisverbod inhouden.

Artikel 62

1. Nadat tegen de vreemdeling een terugkeerbesluit is uitgevaardigd dan wel, indien het een gemeenschapsonderdaan betreft, nadat het rechtmatig verblijf van de vreemdeling is geëindigd, dient hij Nederland uit eigen beweging binnen vier weken te verlaten.

2. Onze Minister kan de voor een vreemdeling geldende termijn, bedoeld in het eerste lid, verkorten, dan wel, in afwijking van het eerste lid, bepalen dat een vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten, indien:

(a) een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken;

(b) de aanvraag van de vreemdeling tot het verlenen van een verblijfsvergunning of tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning is afgewezen als kennelijk ongegrond of wegens het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens; of

(c) de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

3. Onze Minister kan de voor een vreemdeling geldende termijn, bedoeld in het eerste lid, verlengen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de duur van de verlenging en worden de gevallen aangewezen waarin de termijn kan worden verlengd.

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.6b

Onverminderd de artikel 3.6 en 3.6a kan de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ambtshalve worden verleend:

(a) onder een beperking verband houdend met medische behandeling, tijdelijke humanitaire gronden of niet-tijdelijke humanitaire gronden;

[]

Artikel 3.48

1. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden worden verleend aan de vreemdeling die:

[]

2. De verblijfsvergunning kan voorts worden verleend aan:

(a) vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, en

(b) aan bij ministeriële regeling aangewezen categorieën vreemdelingen, anders dan bedoeld in het eerste lid en het tweede lid, onderdeel a.

[]

Artikel 3.51

1. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan onder een beperking, verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden worden verleend aan de vreemdeling, die:

(a) vijf jaar in Nederland verblijft als houder van een verblijfsvergunning onder de beperking, genoemd onder (1), of drie jaar in Nederland verblijft onder een beperking, genoemd onder (2) of (3);

[]

(3) tijdelijke humanitaire gronden;

[]

Artikel 3.58

1. Een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor een verblijfsdoel als bedoeld in kolom I kan in eerste instantie worden verleend voor de geldigheidsduur, bedoeld in kolom II, en kan worden verlengd, voor zover dat is bepaald in kolom III.

I. Verblijfsdoel II. Geldigheidsduur III. Verlengbaar

[]

(q) Tijdelijke humanitaire Ten hoogste één jaar Telkens met ten gronden hoogste één jaar

[]

Voorschrift Vreemdelingen 2000

Artikel 3.24aa

1. Als categorieën vreemdelingen, bedoeld in artikel 3.48, tweede lid, aanhef en onder b, van het Besluit, zijn aangewezen vreemdelingen met het volgende verblijfsdoel:

[]

(e) verblijf op basis van de duurzaamheids- en proportionaliteitsbeoordeling van vreemdelingen aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen;

[]

Paragraaf B8/4

De IND verleent op grond van artikel 3.48, tweede lid, aanhef onder a, Vb, ambtshalve of op aanvraag, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd aan een vreemdeling die zonder resultaat heeft geprobeerd uit Nederland te vertrekken. Dit blijkt uit een ambtsbericht met positief zwaarwegend advies van de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V) waarin wordt vermeld dat sprake is van een buitenschuldsituatie.

De voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning zijn:

(1) er bestaat geen redelijke twijfel over de identiteit en nationaliteit of staatloosheid van de vreemdeling;

(2) de vreemdeling heeft de DT&V om bemiddeling verzocht ten behoeve van zijn vertrek uit Nederland of het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, en deze bemiddeling heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd;

(3) de vreemdeling heeft naar het oordeel van de DT&V in houding en gedrag laten zien dat hij wil terugkeren naar zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat hij zich heeft gehouden aan de afspraken die de DT&V met hem heeft gemaakt gedurende de bemiddelingsprocedure; en

(4) op het moment van beslissen is er geen sprake van een lopende procedure in het kader van een aanvraag voor een verblijfsvergunning en voldoet de vreemdeling niet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning.

[]

Ad 2.

[]

De IND wijst de aanvraag af zonder dat de DT&V om een ambtsbericht is verzocht, wanneer hij over voldoende gegevens beschikt om te beoordelen dat niet aan de voorwaarden van het buitenschuldbeleid wordt voldaan. Daarvan is in ieder geval sprake als:

[]

openbare orde-aspecten op voorhand in de weg staan aan verlening van een verblijfsvergunning op grond van buitenschuld;

[]

Paragraaf B9/3

De IND verleent op grond van artikel 3.51, eerste lid, onder a, 3, Vb, de verblijfsvergunning onder de beperking niet-tijdelijke humanitaire gronden als:

de vreemdeling drie jaar rechtmatig verblijf heeft gehad onder de beperking tijdelijke humanitaire gronden op grond van artikel 3.48, tweede lid, aanhef en onder a, Vb;

de vreemdeling op het moment van de indiening van de aanvraag voldoet aan de voorwaarden voor de verlening van de verblijfsvergunning voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, en

er geen overige gronden voor weigering zijn.

Vreemdelingencirculaire 2000 (C)

Paragraaf C2/7.10.1

Bij de beoordeling van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel, onderzoekt de IND of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde. De IND beoordeelt of er sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf als de vreemdeling in aanmerking zou komen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, Vw. De IND beoordeelt of er sprake is van een ernstig misdrijf indien de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt een reëel risico te lopen als bedoeld in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw. De IND beoordeelt ten aanzien van de aanspraken op artikel 29, tweede lid, Vw niet of er sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf.

[]

Paragraaf C2/7.10.2.6

Indien aan de vreemdeling op grond van artikel 1F Vluchtelingenverdrag geen verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verleend, maar tegelijkertijd aannemelijk is dat de vreemdeling bij terugkeer een reëel risico loopt op een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM beoordeelt de IND alle volgende omstandigheden:

(a) of artikel 3 EVRM zich duurzaam verzet tegen uitzetting van de vreemdeling naar het land van herkomst; en, zo ja,

(b) of de gevolgen voor de vreemdeling van het blijvend onthouden van een verblijfsvergunning disproportioneel zijn, afgewogen tegen de belangen van de Staat om artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag te handhaven.

Ad a.

De term duurzaam houdt in dat sprake moet zijn van alle volgende omstandigheden:

de vreemdeling bevindt zich op het moment dat de beslissing wordt genomen al gedurende tien jaren zonder verblijfsvergunning in Nederland in de situatie dat de vreemdeling wegens schending van artikel 3 EVRM niet kan worden uitgezet, te rekenen vanaf de datum van de eerste aanvraag tot een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd;

er is geen vooruitzicht op verandering binnen niet al te lange termijn, gerekend vanaf heden, in de situatie dat de vreemdeling niet kan worden uitgezet naar het land van herkomst vanwege een dreigende schending van artikel 3 EVRM; en

vertrek van de vreemdeling naar een ander land dan het land van herkomst is ondanks voldoende inspanningen om te voldoen aan vertrekplicht van de vreemdeling niet mogelijk.

Ad b.

De IND neemt disproportionaliteit aan indien de vreemdeling aantoont dat hij zich in een uitzonderlijke situatie bevindt.

Indien de vreemdeling disproportionaliteit heeft aangetoond en de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, verleent de IND krachtens artikel 3.6b, onder a, Vb ambtshalve een verblijfsvergunning onder de beperking humanitair tijdelijk op grond van artikel 3.48,

tweede lid aanhef en onder b, Vb jo artikel 3.24aa, eerste lid, aanhef en onder e, W. De verblijfsvergunning wordt in dat geval voor maximaal een jaar verleend en kan telkens met maximaal een jaar worden verlengd (artikel 3.58, eerste lid onder q, Vb).

Aanleiding voor de prejudiciële vragen

Terugkeerbesluiten en het beginsel van non-refoulement

6. In artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Terugkeerrichtlijn, staat dat de lidstaten de verwijdering uitstellen in geval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement. In artikel 14, eerste lid, aanhef en onder a tot en met d, staan de beginselen opgesomd die de lidstaten tijdens de termijn waarvoor overeenkomstig artikel 9 de verwijdering is uitgesteld, zo veel mogelijk in acht moeten nemen. De Terugkeerrichtlijn is op 25 december 2011 in nationaal recht omgezet. Aan de vreemdeling van wie zijn asielaanvraag wordt afgewezen, wordt tegelijkertijd krachtens artikel 45 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) een terugkeerbesluit uitgevaardigd met een vertrektermijn waarbinnen de vreemdeling Nederland en het grondgebied van de Europese Unie dient te verlaten.

6.1. Als de verwijdering van een vreemdeling in strijd is met het beginsel van non-refoulement, dan stelt de minister de verwijdering conform artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Terugkeerrichtlijn uit. Gedurende de periode waarin de minister de vreemdeling niet kan verwijderen, geeft zij invulling aan artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn door artikel 10, tweede lid, van de Vw 2000 toe te passen. In die bepaling staat dat vreemdelingen aanspraak kunnen maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan, indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand van de vreemdeling. De minister heeft zich op de zitting bij de Afdeling op 20 augustus 2024 op het standpunt gesteld dat hiermee voldoende is voorzien in de elementaire levensbehoeften van appellanten en dat deze situatie neerkomt op een beperkte vorm van gedogen.

6.2. Het Hof heeft in het arrest van 3 juni 2021, Westerwaldkreis, ECLI:EU:C:2021:432, punten 49 tot en met 61, overwogen dat de omstandigheid dat illegaal verblijvende derdelanders niet kunnen worden verwijderd, omdat het beginsel van non-refoulement zich daartegen verzet, niet rechtvaardigt dat in een dergelijke omstandigheid geen terugkeerbesluit wordt vastgesteld, maar dat uit artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Terugkeerrichtlijn enkel volgt dat de verwijdering ter uitvoering van dat terugkeerbesluit wordt uitgesteld. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2466, onder 6 tot en met 6.3, overwogen dat uit de systematiek van de Terugkeerrichtlijn en het arrest Westerwaldkreis volgt dat de werkwijze van de minister om eerst een terugkeerbesluit uit te vaardigen en de derdelander vervolgens niet te verwijderen, omdat dit in strijd is met het beginsel van non-refoulement, niet in strijd is met de doelstelling en het nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn.

6.3. In de punten 44 tot en met 52 van het arrest AA heeft het Hof echter overwogen dat artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de vaststelling van een terugkeerbesluit jegens een derdelander wanneer vaststaat dat zijn verwijdering naar het beoogde land van bestemming voor onbepaalde tijd is uitgesloten op grond van het beginsel van non-refoulement. Dit arrest werpt twijfel op over de juistheid van de lijn in de rechtspraak van de Afdeling op grond van het arrest Westerwaldkreis, omdat de Afdeling uit het arrest AA afleidt dat de minister, zoals zij zelf ook heeft erkend, in de zaak van appellant 2 geen terugkeerbesluit mocht uitvaardigen. Maar daarbij wijst de

Afdeling erop dat het arrest Ararat vragen oproept in relatie tot de in het arrest Westerwaldkreis gekozen benadering. Uit punt 39 van het arrest Ararat volgt namelijk dat, indien de administratieve autoriteit een aanvraag voor een verblijfsvergunning afwijst en daarmee de opschorting van een eerder uitgevaardigd terugkeerbesluit beëindigt, dit terugkeerbesluit opnieuw moet kunnen worden onderzocht en in voorkomend geval de verwijdering moet kunnen worden uitgesteld overeenkomstig artikel 9 van de Terugkeerrichtlijn zolang het risico dat de verwijdering van de betrokken derdelander hem blootstelt aan een ernstig risico dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen, voortduurt. Uit dit arrest volgt niet dat het uitstellen van de verwijdering is gebonden aan een specifieke termijn, of dat dit ook geldt voor situaties waarin de verwijdering voor onbepaalde tijd moet worden uitgesteld. Het Hof heeft in het arrest Ararat ook niet verwezen naar het arrest AA.

6.4. In het kader van het doel van de Terugkeerrichtlijn, het tegengaan van illegale immigratie en het creëren van een doeltreffend terugkeerbeleid, moeten de lidstaten volgens artikel 6, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn een terugkeerbesluit uitvaardigen tegen een derdelander die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijft, tenzij een van de uitzonderingen genoemd in het tweede tot en met het vijfde lid zich voordoet. Bij de uitvaardiging van een terugkeerbesluit moeten de lidstaten volgens artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn rekening houden met de in die bepaling genoemde belangen en beginselen. Een terugkeerbesluit bevat volgens artikel 3, vierde lid, van die richtlijn de vaststelling dat het verblijf van een derdelander illegaal is of illegaal wordt verklaard, en de oplegging of vaststelling van een terugkeerverplichting.

6.5. De Afdeling wijst in dit verband op de door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, op 12 maart 2025 gestelde prejudiciële vraag over de uitleg van artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn, in relatie tot de uitleg van artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn in het arrest AA. Deze vraag is bij het Hof ingeschreven onder zaak C-202/25. De rechtbank heeft gevraagd of artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn, gelezen in samenhang met de artikelen 3, 5, 8 en 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Terugkeerrichtlijn, en gelezen in samenhang met de artikelen 17 en 19, tweede en derde lid, aanhef en onder a, van de Kwalificatierichtlijn, aldus moeten worden uitgelegd dat de lidstaat, behoudens de in artikel 6, tweede tot en met vijfde lid, van de Terugkeerrichtlijn genoemde uitzonderingen, verplicht is om jegens een derdelander die illegaal op zijn grondgebied verblijft en die is uitgesloten van subsidiaire bescherming, een terugkeerbesluit uit te vaardigen en dat, indien de verwijdering naar het land van bestemming in strijd is met het beginsel van non-refoulement, de lidstaat verplicht is om gelijktijdig met het nemen van een terugkeerbesluit, schriftelijk te bevestigen dat de verwijdering van die derdelander wordt uitgesteld.

De Afdeling ziet zich, aanvullend op deze vraag, voor de vraag gesteld of de artikelen 1, 5, 6 en 9 van de Terugkeerrichtlijn, gelezen in samenhang met de uitleg van die bepalingen in de arresten AA en Ararat, zo moeten worden uitgelegd dat deze zich ertegen verzetten dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd indien daarin onmiddellijk de verwijdering voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld vanwege het risico op schending van het non-refoulementbeginsel.

Toepassing van de Terugkeerrichtlijn in het Nederlandse rechtstelsel: koppeling elementaire voorzieningen aan rechtmatig verblijf

7. Niet in geschil is dat appellanten illegaal in Nederland verblijven en bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico lopen op schending van het non-refoulementbeginsel, bedoeld in artikel 3 van het EVRM en artikel 4 en artikel 19, tweede lid, van het EU Handvest, waardoor zij voor onbepaalde tijd niet gedwongen kunnen worden verwijderd. In de zaak van appellant 1 ligt de afwijzing van een aanvraag

om een verblijfsrecht voor. In de zaak van appellant 2 is dat niet het geval. Daarin ligt een verzoek om opheffing van het inreisverbod voor. Maar een eventuele opheffing van het inreisverbod levert voor appellant 2 geen verblijfsrecht op. Voor beide appellanten geldt daarom dat sprake is van onzekerheid over hun verblijfsstatus.

7.1. Uit de Terugkeerrichtlijn volgt niet dat de minister gehouden is om in de situatie van appellanten alsnog een verblijfsrecht toe te kennen. Dit volgt ook niet uit het arrest AA. Ook uit het arrest van het Hof van 12 september 2024, Changu, ECLI:EU:C:2024:78, punten 62 tot en met 79, lijkt dit niet onmiddellijk te volgen. Maar in punten 74 en 75 van het arrest Changu heeft het Hof wel overwogen dat bij de uitvoering van de Terugkeerrichtlijn het uit artikel 4 van het EU Handvest voortvloeiende verbod van onmenselijke of vernederende behandelingen in acht moet worden genomen en dat dit verbod wordt geschonden indien de onverschilligheid van de autoriteiten van een lidstaat tot gevolg zou hebben dat een persoon die volledig afhankelijk is van overheidssteun, buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om, terechtkomt in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, zoals eten, zich wassen en beschikken over woonruimte, en negatieve gevolgen zou hebben voor zijn fysieke of mentale gezondheid of hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid (zie in die zin de arresten van 19 maart 2019, Jawo, ECLI:EU:C:2019:218, punt 92, en van 16 juli 2020, Addis, ECLI:EU:C:2020:579, punt 51). Uit het arrest van het Hof van 18 december 2014, Abdida, ECLI:EU:C:2014:2453, punt 60, volgt echter dat de waarborg van artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn alleen effectief is wanneer lidstaten ook voorzien in de basisbehoeften van de betrokken vreemdeling. De wijze waarop lidstaten in deze basisbehoeften voorzien, mogen zij zelf bepalen.

7.2. De Afdeling moet voor de beslechting van deze zaken beoordelen of appellanten onder de gegeven omstandigheden in een situatie als bedoeld in het arrest Jawo terechtkomen. De Afdeling wijst er daarbij op dat appellanten geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen in de vorm van uitkeringen en financiële tegemoetkomingen voor de kosten van een zorgverzekering of de huur van een woning, omdat die aanspraak krachtens het Nederlandse stelsel gekoppeld is aan een verblijfsrecht. Het Nederlandse stelsel voorziet ook niet in een verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf, bedoeld in het vierde lid van artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn, voor vreemdelingen die wegens een risico op schending van het non-refoulementbeginsel voor onbepaalde tijd niet kunnen worden verwijderd. De minister heeft op de zitting bij de Afdeling op 20 augustus 2024 toegelicht dat vreemdelingen zoals appellanten, die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken en aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, of die om een andere reden een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, niet in aanmerking komen voor een zogeheten buitenschuldvergunning. Dat is een speciale verblijfsvergunning voor vreemdelingen die er alles aan hebben gedaan om terug te keren naar het land van herkomst, maar waarbij dit niet is gelukt.

7.3. Maar net als vreemdelingen aan wie niet artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, vallen appellanten wel onder de reikwijdte van artikel 10, eerste en tweede lid, van de Vw 2000. Zij kunnen dus aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan, indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand. Daarnaast bestaat voor appellanten de mogelijkheid om, na een periode van tien jaar, te rekenen vanaf de datum van de eerste aanvraag tot een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, onder voorwaarden, in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Een vreemdeling komt alleen in aanmerking voor een dergelijke vergunning, als voldaan is aan een zogeheten duurzaamheids- en proportionaliteitstoets. Bij die toets beoordeelt de minister onder meer of de gevolgen voor de vreemdeling van het blijvend onthouden van een verblijfsvergunning disproportioneel zijn, afgewogen tegen de belangen van de Staat om artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag te handhaven. Daarbij wijst de Afdeling erop dat de minister met paragraaf C2/7.10.2.6 van de Vreemdelingencirculaire

2000 beoogd heeft om te voorkomen dat Nederland een vrijhaven vormt voor plegers van ernstige misdrijven, waarbij straffeloosheid wordt bestreden. Het doel van het beleid is om slachtoffers te beschermen, en niet de daders.

7.4. Verder is in 2019 de pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (hierna: LVV) gestart. Deze pilot kwam voort uit een samenwerkingsovereenkomst tussen de Staat en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De pilot had tot doel om een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen te realiseren voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of Rijksopvang. De LVV bood deze groep vreemdelingen onderdak en begeleiding. De LVV kon in de praktijk het best vergeleken worden met een bed-bad-broodregeling waarbij tegelijkertijd gewerkt wordt aan het creëren van een duurzaam perspectief, zoals terugkeer naar het land van herkomst, doormigratie of legalisering van verblijf.

7.5. Appellanten hebben gesteld dat de toepassing van artikel 10, tweede lid, van de Vw 2000 tot gevolg heeft dat zij zich niet kunnen beroepen op de rechten die hun op grond van het EU Handvest toekomen en dat zij daardoor terecht zullen komen in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie, bedoeld in het arrest Jawo. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat die situatie niet zal ontstaan. Daarbij heeft zij erop gewezen dat de LVV inmiddels weliswaar is beëindigd, maar dat het Nederlandse systeem meer biedt dan die voorziening. Appellanten kunnen volgens de minister namelijk gebruikmaken van een vrijheidsbeperkende locatie. De Afdeling stelt ambtshalve echter vast dat uit de informatie op de website van de DT&V volgt dat het maximale verblijf in de vrijheidsbeperkende locatie in beginsel twaalf weken is en dat een voorwaarde voor dat verblijf is, dat er zicht is op en gewerkt wordt aan terugkeer. Voor appellanten is er voor onbepaalde tijd geen zicht op terugkeer naar het land van herkomst. Omdat de minister verder geen andere voorzieningen naar voren heeft gebracht waar appellanten een beroep op zouden kunnen doen, gaat de Afdeling ervan uit dat er voor hen, naast zoals gesteld de vrijheidsbeperkende locatie en de reguliere nood- en daklozenopvang die ook voor Nederlandse ingezetenen beschikbaar is, geen andere voorziening beschikbaar is om in hun elementaire levensbehoeften te voorzien.

7.6. Appellant 2 verblijft momenteel in het asielzoekerscentrum in Assen. De minister stelt terecht dat hij daar nu gebruik kan maken van de voorzieningen om in zijn elementaire levensbehoeften te voorzien. Maar een asielzoekerscentrum is bedoeld voor tijdelijk verblijf en kan naar het oordeel van de Afdeling niet als duurzame verblijfsvoorziening worden aangemerkt. Op het moment dat hij het asielzoekerscentrum moet verlaten, is hij voor zijn elementaire levensbehoeften voor onbepaalde tijd aangewezen op de, zoals gesteld, vrijheidsbeperkende locatie, de reguliere nood- en daklozenopvang en de voorzieningen die in artikel 10, tweede lid, van de Vw 2000 worden genoemd. Voor appellant 1 geldt weliswaar dat hij momenteel bij zijn echtgenote verblijft en toegang heeft tot medische zorg. Maar als die situatie zou ophouden te bestaan, dan is ook hij, zolang hij niet kan terugkeren naar het land van herkomst, op die voorzieningen aangewezen. Als appellanten niet vrijwillig naar een ander derde land vertrekken, dan zal deze situatie minstens tien jaar, te rekenen vanaf de datum van de eerste aanvraag tot een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, voortduren, omdat zij krachtens het duurzaamheids- en proportionaliteitsbeleid pas na die periode, onder voorwaarden, in aanmerking zouden kunnen komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Dit betekent dat appellanten gedurende een lange periode slechts beperkt toegang hebben tot elementaire voorzieningen. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of deze situaties in lijn zijn met het Unierecht, meer in het bijzonder met de uitleg die daaraan in het arrest Jawo is gegeven. In dat kader wijst de Afdeling ook op de door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, op 13 november 2023 gestelde prejudiciële vragen over de uitleg van artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn in het arrest AA. Deze waren bij het Hof ingeschreven onder zaak C-669/23. De rechtbank heeft onder meer gevraagd of een nationale wettelijke regeling waarbij het aanspraak kunnen maken op elementaire voorzieningen is gekoppeld aan rechtmatig verblijf, verenigbaar is met artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn (onder 78 tot en met 86 van haar verwijzingsuitspraak). De rechtbank heeft echter

haar vragen op 8 juli 2024 ingetrokken.

7.7. Uit artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn volgt dat de lidstaten zo veel mogelijk de onder het eerste lid, a tot en met d, genoemde beginselen in acht dienen te nemen, gedurende de periode dat de verwijdering van een derdelander is uitgesteld. In de nationale wettelijke regeling kunnen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die een risico lopen op schending van het non-refoulementbeginsel in het land van herkomst, voor onbepaalde tijd niet worden verwijderd. Maar zij kunnen ook geen verblijfsrecht krijgen. Hierdoor kunnen zij gedurende een langere periode slechts bij uitzondering aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. Daarbij is het niet zeker of zij na deze periode wel in aanmerking komen voor een verblijfsrecht. Uit de bewoordingen van het Hof in de arresten AA en Changu kan niet worden afgeleid of deze situatie verenigbaar is met de artikelen 5, 9 en 14 van de Terugkeerrichtlijn. Gelet hierop ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld in hoeverre een nationale wettelijke regeling waarin appellanten gedurende een periode van meerdere jaren alleen bij uitzondering gebruik kunnen maken van elementaire voorzieningen, zich verhoudt tot deze bepalingen in de Terugkeerrichtlijn en de uitleg daarvan in het arrest Jawo. De Afdeling sluit zich in dat kader voor haar eerste vraag aan bij de prejudiciële vraag van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, van 12 maart 2025, bij het Hof ingeschreven onder zaak C-202/25. Aanvullend daarop wenst de Afdeling van het Hof te vernemen of de artikelen 1, 4 en 7 van het EU Handvest, en de artikelen 5, 6, 9 en 14 van de Terugkeerrichtlijn, gelezen in samenhang met de uitleg van die bepalingen in de arresten AA, ECLI:EU:C:2023:540, en Ararat, ECLI:EU:C:2024:892, aldus moeten worden uitgelegd dat deze zich ertegen verzetten dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd indien daarin onmiddellijk de verwijdering voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld vanwege het risico op schending van het non-refoulementbeginsel. En indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de Afdeling te vernemen of de artikelen 5, 9 en 14 van de Terugkeerrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling waarbij illegaal in Nederland verblijvende derdelanders, die wegens een risico op schending van het non-refoulementbeginsel in het land van herkomst voor onbepaalde tijd niet kunnen worden verwijderd en geen verblijfsrecht krijgen, gedurende een periode van minstens tien jaar uitsluitend aanspraak kunnen maken op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg of rechtsbijstand, terwijl onzeker is of zij na die periode wel in aanmerking komen voor een verblijfsrecht.

Prejudiciële vragen

8. Omdat het Hof nog geen uitleg heeft gegeven over de onder 6.5 en 7.7 opgeworpen vragen en het Unierecht geen antwoorden biedt op die vragen, stelt de Afdeling vast dat de antwoorden op deze vragen in deze zaken niet "clair" of "éclairé" zijn. Zie in dit verband het arrest van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punten 14 en 16, zoals bevestigd in het arrest van het Hof van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punt 33. De Afdeling zal daarom in deze twee zaken de volgende, voor haar uitspraken relevante, prejudiciële vragen aan het Hof voorleggen:

Vraag 1

Moet artikel 6 van richtlijn 2008/115/EG, gelezen in samenhang met artikelen 3, 5, 8 en 9, eerste lid, aanhef en onder a, van richtlijn 2008/115/EG, en gelezen in samenhang met de artikelen 17 en 19, tweede en derde lid, aanhef en onder a, van richtlijn 2011/95/EU, aldus worden uitgelegd dat de lidstaat, behoudens de in artikel 6, tweede tot en met vijfde lid, van richtlijn 2008/115/EG genoemde uitzonderingen, verplicht is om jegens een derdelander die illegaal op zijn grondgebied verblijft en die is uitgesloten van subsidiaire bescherming, een terugkeerbesluit uit te vaardigen? En geldt daarbij de verplichting om gelijktijdig met het nemen van een terugkeerbesluit, schriftelijk te bevestigen dat de

verwijdering van die derdelander wordt uitgesteld, indien deze in strijd is met het beginsel van non-refoulement (prejudiciële vraag van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, van 12 maart 2025, bij het Hof ingeschreven onder zaak C-202/25)?

Vraag 2

Moeten de artikelen 1, 4 en 7 van het EU Handvest, en de artikelen 5, 6, 9 en 14 van richtlijn 2008/115/EG, gelezen in samenhang met de uitleg van die bepalingen in de arresten AA, ECLI:EU:C:2023:540, en Ararat, ECLI:EU:C:2024:892, aldus worden uitgelegd dat deze zich ertegen verzetten dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd indien daarin onmiddellijk de verwijdering voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld vanwege het risico op schending van het non-refoulementbeginsel?

Vraag 3

Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de Afdeling van het Hof te vernemen of de artikelen 5, 9 en 14 van richtlijn 2008/115/EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling waarbij illegaal in Nederland verblijvende personen, die vanwege een risico op schending van het non-refoulementbeginsel in het land van herkomst voor onbepaalde tijd niet kunnen worden verwijderd en ook geen verblijfsrecht krijgen in Nederland, gedurende een periode van minstens tien jaar uitsluitend aanspraak kunnen maken op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg of rechtsbijstand, terwijl onzeker is of zij na die periode wel in aanmerking komen voor een verblijfsrecht?

Conclusie

9. De behandeling van de hoger beroepen in de zaken nrs. 202304482/1/V3 en 202304625/1/V3 zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

1. Moet artikel 6 van richtlijn 2008/115/EG, gelezen in samenhang met artikelen 3, 5, 8 en 9, eerste lid, aanhef en onder a, van richtlijn 2008/115/EG, en gelezen in samenhang met de artikelen 17 en 19, tweede en derde lid, aanhef en onder a, van richtlijn 2011/95/EU, aldus worden uitgelegd dat de lidstaat, behoudens de in artikel 6, tweede tot en met vijfde lid, van richtlijn 2008/115/EG genoemde uitzonderingen, verplicht is om jegens een derdelander die illegaal op zijn grondgebied verblijft en die is uitgesloten van subsidiaire bescherming, een terugkeerbesluit uit te vaardigen? En geldt daarbij de verplichting om gelijktijdig met het nemen van een terugkeerbesluit, schriftelijk te bevestigen dat de verwijdering van die derdelander wordt uitgesteld, indien deze in strijd is met het beginsel van non-refoulement (prejudiciële vraag van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, van 12 maart 2025,

bij het Hof ingeschreven onder zaak C-202/25)?

2. Moeten de artikelen 1, 4 en 7 van het EU Handvest, en de artikelen 5, 6, 9 en 14 van richtlijn 2008/115/EG, gelezen in samenhang met de uitleg van die bepalingen in de arresten AA, ECLI:EU:C:2023:540, en Ararat, ECLI:EU:C:2024:892, aldus worden uitgelegd dat deze zich ertegen verzetten dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd indien daarin onmiddellijk de verwijdering voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld vanwege het risico op schending van het non-refoulementbeginsel?

3. Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de Afdeling van het Hof te vernemen of de artikelen 5, 9 en 14 van richtlijn 2008/115/EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling waarbij illegaal in Nederland verblijvende personen, die vanwege een risico op schending van het non-refoulementbeginsel in het land van herkomst voor onbepaalde tijd niet kunnen worden verwijderd en ook geen verblijfsrecht krijgen in Nederland, gedurende een periode van minstens tien jaar uitsluitend aanspraak kunnen maken op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg of rechtsbijstand, terwijl onzeker is of zij na die periode wel in aanmerking komen voor een verblijfsrecht?

II. schorst de behandeling van de hoger beroepen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.S. Jiawan, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Jiawan
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2025

846-1017