

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:1970

Datum uitspraak

8 mei 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 december 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, opnieuw afgewezen en hem opgedragen de Europese Unie onmiddellijk te verlaten. In deze zaak gaat het om een vreemdeling die stelt de Amerikaanse nationaliteit te hebben en op tweejarige leeftijd naar Nigeria te zijn gegaan waar hij tot zijn vertrek naar Europa heeft verbleven. Hij heeft een verblijfsvergunning asiel aangevraagd, omdat hij bang is om gekidnapt te worden in Nigeria vanwege zijn Amerikaanse nationaliteit. De staatssecretaris heeft de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel bij een eerder besluit van 3 augustus 2021 afgewezen, omdat de vreemdeling zijn identiteit, nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt. In dit kader heeft de staatssecretaris erop gewezen dat de vreemdeling, ondanks een andersluidende registratie in Italië en in afwijking van de opgegeven gegevens bij de aanmelding, heeft ontkend dat hij de Nigeriaanse nationaliteit bezit en hij weinig, tegenstrijdig en feitelijk onjuist heeft verklaard over Nigeria in het algemeen en zijn herkomstgebied in het bijzonder.

Volledige tekst

202201422/1/V2.

Datum uitspraak: 8 mei 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, van 2 maart 2022 in
zaak nr. NL21.20003 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2021 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, opnieuw afgewezen en hem opgedragen de Europese Unie onmiddellijk te verlaten (hierna: het terugkeerbesluit).

Bij uitspraak van 2 maart 2022 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd voor zover de staatssecretaris daarbij een terugkeerbesluit heeft genomen, en bepaald dat hij in zoverre een nieuw besluit neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De staatssecretaris heeft op verzoek van de Afdeling schriftelijke inlichtingen gegeven. De vreemdeling heeft daarop gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 januari 2024, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. I.M. Genée, en de vreemdeling, bijgestaan door mr. D.P.J. Cain, advocaat te Roermond, zijn verschenen. Verder is A.C.M. Keijzer als tolk verschenen.

Overwegingen

Samenvatting

1. In deze zaak heeft de staatssecretaris de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel van de vreemdeling afgewezen, omdat hij zijn identiteit, nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt. De staatssecretaris heeft daarom ook geen land(en) van terugkeer genoemd in het terugkeerbesluit. In deze uitspraak komt de Afdeling tot het oordeel dat dit niet mag. De staatssecretaris moet een land van terugkeer noemen in het terugkeerbesluit, ook als een vreemdeling zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt. Als een vreemdeling in de asielprocedure zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt, mag de staatssecretaris het door die vreemdeling gestelde land of de landen van nationaliteit of herkomst noemen als land van terugkeer. Omdat die vreemdeling onvoldoende medewerking heeft verleend aan het vaststellen van zijn land van herkomst, hoeft de staatssecretaris bij het nemen van het terugkeerbesluit nog geen nader onderzoek te doen naar het risico van refoulement in die landen. Wanneer later in de terugkeerprocedure blijkt dat de uitzettingshandelingen van de staatssecretaris gericht zijn op een tijdens de asielprocedure ongeloofwaardig geacht land van nationaliteit of herkomst, kan dat reden zijn voor nadere besluitvorming waarin het risico op refoulement wordt beoordeeld. Daartegen kan de vreemdeling rechtsmiddelen aanwenden.

Verloop van de procedure

2. In deze zaak gaat het om een vreemdeling die stelt de Amerikaanse nationaliteit te hebben

en op tweejarige leeftijd naar Nigeria te zijn gegaan waar hij tot zijn vertrek naar Europa heeft verbleven. Hij heeft een verblijfsvergunning asiel aangevraagd, omdat hij bang is om gekidnapt te worden in Nigeria vanwege zijn Amerikaanse nationaliteit.

2.1. De staatssecretaris heeft de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel bij een eerder besluit van 3 augustus 2021 afgewezen, omdat de vreemdeling zijn identiteit, nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt. In dit kader heeft de staatssecretaris erop gewezen dat de vreemdeling, ondanks een andersluidende registratie in Italië en in afwijking van de opgegeven gegevens bij de aanmelding, heeft ontkend dat hij de Nigeriaanse nationaliteit bezit en hij weinig, tegenstrijdig en feitelijk onjuist heeft verklaard over Nigeria in het algemeen en zijn herkomstgebied in het bijzonder. Verder heeft de staatssecretaris erop gewezen dat de vreemdeling de stelling dat hij in de Verenigde Staten van Amerika is geboren niet heeft kunnen onderbouwen met documenten, terwijl zijn gestelde vader bovendien volgens openbare bronnen in de gevangenis zat ter executie toen de vreemdeling verwekt is. Ook heeft de vreemdeling tegenstrijdig verklaard over onder meer de namen van zijn ouders, zijn geboorteplaats en zijn familienaam. Omdat de vreemdeling zijn identiteit, nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt, heeft hij daarom volgens de staatssecretaris ook niet aannemelijk gemaakt dat hij problemen heeft ondervonden tijdens zijn verblijf in Nigeria en te vrezen heeft voor vervolging of een reëel risico loopt op ernstige schade. Hij heeft er hierbij op gewezen dat volgens de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:4061](#), de asielmotieven van een vreemdeling slechts betekenis hebben tegen de achtergrond van de herkomst, identiteit en nationaliteit van een vreemdeling. Ook heeft hij een terugkeerbesluit genomen. Hierop is de vreemdeling in beroep gegaan.

2.2. De rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, heeft het beroep bij uitspraak van 25 november 2021 gegrond verklaard en het besluit vernietigd, omdat de staatssecretaris niet gemotiveerd heeft kunnen uitleggen waarom hij geen land van terugkeer heeft genoemd in het terugkeerbesluit, terwijl dit wel is vereist gelet op de uitspraak van de Afdeling van 2 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1155](#), en het arrest van het Hof van Justitie van 14 mei 2020, FMS e.a., [ECLI:EU:C:2020:367](#). Als de staatssecretaris bij de nieuwe besluitvorming de nationaliteit en herkomst van de vreemdeling niet kan vaststellen, moet hij volgens de rechtbank toelichten waarom hij bevoegd is om af te zien van verwijdering als de vreemdeling niet vertrekt. De rechtbank is de staatssecretaris wel gevolgd in zijn standpunt dat de vreemdeling zijn identiteit, gestelde Amerikaanse nationaliteit en gestelde herkomst uit Nigeria niet aannemelijk heeft gemaakt en dat hij daarom niet toekomt aan een meer inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas. Deze uitspraak staat in rechte vast.

2.3. De staatssecretaris heeft in het nieuwe terugkeerbesluit opnieuw geen land van terugkeer genoemd en hij legt dit uit door erop te wijzen dat hij gemotiveerd heeft uitgelegd waarom aan de door de vreemdeling gestelde nationaliteit en herkomst geen geloof wordt gehecht. Hierdoor kan niet worden vastgesteld naar welk land de vreemdeling moet terugkeren en of hij daar te vrezen heeft voor vervolging of een reëel risico loopt op ernstige schade. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat de vreemdeling zelf weet wat zijn land van herkomst is, zodat hij niet in onzekerheid verkeert, en dat hij vrijwillig naar dat land moet terugkeren. Als later in de terugkeerprocedure alsnog voldoende duidelijk wordt naar welk land de vreemdeling moet terugkeren, zal de staatssecretaris een aanvullend terugkeerbesluit nemen. Hierop is de vreemdeling in beroep gegaan.

2.4. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het besluit vernietigd, voor zover daarbij een terugkeerbesluit is genomen, en de staatssecretaris opgedragen een nieuw besluit te nemen waaruit wel blijkt naar welk land de vreemdeling moet terugkeren. Dit omdat uit het

terugkeerbesluit opnieuw geen land van terugkeer valt af te leiden en de staatssecretaris ook niet gemotiveerd heeft waarom hij bevoegd is om af te zien van verwijdering als de vreemdeling niet vertrekt. Ook heeft de rechtbank overwogen dat het op de weg van de staatssecretaris ligt om in het kader van de meeromvattende beschikking actief onderzoek te doen naar welk land een vreemdeling kan vertrekken of zou moeten vertrekken voordat hij een terugkeerbesluit neemt.

2.5. Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld waarin hij in de kern betoogt dat hij in een situatie waarbij een vreemdeling onder meer zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt, niet gehouden is om een land van terugkeer te noemen in een terugkeerbesluit. Hij ziet hiertoe ruimte in het Unierecht, waaronder het arrest FMS e.a. Hij bepleit ook dat hij een aanvullend terugkeerbesluit kan nemen, zodra tijdens de terugkeerprocedure duidelijker wordt naar welk land de vreemdeling moet terugkeren.

2.6. De Afdeling zal eerst de rechtspraak naar aanleiding van het arrest FMS e.a. schetsen die relevant is voor de door de staatssecretaris opgeworpen rechtsvraag. Daarna zal zij het hoger beroep van de staatssecretaris, zoals ook toegelicht ter zitting, nader uiteenzetten en bespreken.

Rechtspraak over het terugkeerbesluit en het arrest FMS e.a.

3. In de uitspraak van 2 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1155](#), onder 7 en 7.1, heeft de Afdeling overwogen dat uit het arrest FMS e.a. en het arrest van het Hof van 24 februari 2021, M e.a., [ECLI:EU:C:2021:127](#), volgt dat elk terugkeerbesluit een of meer landen van terugkeer moet vermelden en dat er geen ruimte is voor uitzonderingen op deze regel. Ook heeft de Afdeling geoordeeld dat de uitleg van het Hof niet uitsluit dat in een terugkeerbesluit meer landen van terugkeer worden genoemd, bijvoorbeeld als een vreemdeling banden heeft met verschillende derde landen, aliassen heeft gebruikt of er concrete aanwijzingen zijn dat hij uit een ander land komt dan hij stelt. Daarbij heeft de Afdeling geoordeeld dat de uitleg van het Hof ruimte biedt om bij meeromvattende beschikkingen die ook een terugkeerbesluit omvatten, uit de motivering van de beschikking het land van terugkeer af te leiden als dat ondubbelzinnig en onmiskenbaar daaruit blijkt.

3.1. Verder heeft de Afdeling onder 8 en 8.1 overwogen dat in artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn is bepaald dat de staatssecretaris bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn - en dus ook bij het vaststellen van een terugkeerbesluit - rekening moet houden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken vreemdeling en dat hij het beginsel van non-refoulement moet eerbiedigen. Het noemen van een land van terugkeer draagt bij aan de bescherming van de in artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn genoemde belangen. Het moet voor een vreemdeling kenbaar zijn naar welk derde land hij zal worden verwijderd als het op gedwongen terugkeer aankomt. Dan kan hij namelijk eventuele belangen die aan terugkeer naar dat land in de weg staan, zo goed mogelijk naar voren brengen, zal hij beter in staat zijn doeltreffende rechtsmiddelen tegen het terugkeerbesluit aan te wenden en zal hij eventueel een passende verblijfsvergunning kunnen aanvragen. Om rekening te kunnen houden met die bedoelde belangen, moet de staatssecretaris de vreemdeling horen voordat hij een terugkeerbesluit oplegt, zoals ook volgt uit de uitspraak van 6 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:291](#), onder 5.1. De hoorplicht strekt echter weer niet zo ver dat hij een vreemdeling ook nog apart over het terugkeerbesluit moet horen als die vreemdeling al eerder de gelegenheid heeft gekregen om naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken over de onrechtmatigheid van zijn verblijf en over de redenen die overeenkomstig nationaal recht kunnen rechtvaardigen dat de staatssecretaris afziet van het nemen van een terugkeerbesluit.

3.2. Tot slot heeft de Afdeling onder 9 en 9.1 overwogen dat een besluit waarin geen land van terugkeer is vermeld, geen terugkeerbesluit is waarop een maatregel van bewaring kan worden gebaseerd. De staatssecretaris kan het ten onrechte niet noemen van een land van terugkeer in een eerder besluit herstellen door alsnog een terugkeerbesluit te nemen waarin hij wel vermeldt naar welk land de vreemdeling moet terugkeren. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 25 september 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3564](#), onder 3.2-3.3, kan de staatssecretaris een eerder besluit waarin ten onrechte geen land van terugkeer is genoemd, op een later moment aanvullen met een aanvullend terugkeerbesluit waarin wel een land van terugkeer wordt genoemd.

Het hoger beroep van de staatssecretaris

4. De staatssecretaris klaagt in zijn grieven, zoals nader toegelicht ter zitting, over het oordeel van de rechtbank dat er door het niet vermelden van een land van terugkeer geen sprake is van een rechtmatig terugkeerbesluit en dat het op zijn weg ligt om in het kader van de meeromvattende beschikking actief onderzoek te doen naar welk land de vreemdeling kan vertrekken of zou moeten vertrekken voordat hij een terugkeerbesluit neemt.

4.1. Hij betoogt dat van hem niet kan worden verwacht dat hij een land van terugkeer noemt als daar geen aanknopingspunten voor zijn, terwijl die onduidelijkheid aan de vreemdeling zelf te wijten is. In de rechtspraak van de Afdeling ziet hij hiervoor ruimte, omdat in de uitspraak van 2 juni 2021 is overwogen dat alleen een maatregel van bewaring niet op een terugkeerbesluit zonder genoemd land mag worden gebaseerd, terwijl de uitspraak van 25 september 2023 ruimte laat om later een aanvullend terugkeerbesluit te nemen met een land van terugkeer. Hij ziet hiervoor ook ruimte in het Unierecht.

4.2. Hij wijst er in dit verband allereerst op dat het arrest FMS e.a., punt 115, met de tekst dat een terugkeerverplichting "niet voorstelbaar is zonder dat er een bestemming wordt vastgesteld" ruimte laat voor een situatie waarbij er geen land van terugkeer hoeft te worden genoemd in het terugkeerbesluit, bijvoorbeeld als de vreemdeling onder meer zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt. De staatssecretaris acht het in deze situatie zeker voorstelbaar dat een terugkeerverplichting wordt opgelegd, ook al is het land van terugkeer nog onduidelijk.

4.3. Ook wijst hij op het arrest M e.a., punt 39, waarin het Hof heeft overwogen dat in elk terugkeerbesluit moet worden vermeld naar welk land de vreemdeling moet worden verwijderd. Het Hof wil volgens zijn arresten uit oogpunt van effectieve rechtsbescherming dat een land van terugkeer wordt benoemd, zodat een vreemdeling tegen de verwijdering daarheen kan opkomen en bijvoorbeeld een refoulement-risico aan de orde kan stellen. De staatssecretaris maakt die effectieve rechtsbescherming mogelijk door op een later moment een aanvullend terugkeerbesluit te nemen wanneer alsnog duidelijk wordt naar welk land de vreemdeling moet terugkeren. Hij heeft ter zitting ook toegelicht dat, mede gelet op de uitspraak van 25 september 2023, er ook ruimte is om later een aanvullend terugkeerbesluit te nemen met een land van terugkeer wanneer de vreemdeling verwijderd moet worden.

4.4. Verder zou de door de staatssecretaris voorgestane besluitvorming juist bijdragen aan de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn om een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te voeren. Door in een situatie als deze een terugkeerbesluit te nemen zonder land van terugkeer, wordt volgens de staatssecretaris in ieder geval vastgesteld dat de betreffende vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft en een plicht heeft om vrijwillig te vertrekken, zoals ook is voorgeschreven in de Terugkeerrichtlijn. Tegelijkertijd wordt met dit terugkeerbesluit onderschreven dat de vreemdeling een medewerkingsplicht heeft en

worden maatregelen mogelijk die als gevolg kunnen hebben dat een vreemdeling meer opheldering geeft over zijn land van herkomst. Daar komt bij dat een vreemdeling zonder terugkeerbesluit niet in het Schengeninformatiesysteem valt te signaleren als een onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling. Hoewel er op een dergelijk terugkeerbesluit door het ontbreken van een land van terugkeer geen uitzetting kan worden gebaseerd, draagt het nemen van een terugkeerbesluit in dit soort situaties volgens de staatssecretaris wel bij aan de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn. Hij kan dan namelijk wel een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid blijven voeren, terwijl tegelijkertijd de grondrechten van de vreemdeling worden geëerbiedigd door het aanvullende terugkeerbesluit.

4.5. De situatie waarin de staatssecretaris actief onderzoek moet doen om vast te stellen naar welk land de vreemdeling kan of zou moeten terugkeren zoals de rechtbank dat voorschrijft, zou volgens hem juist tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn om een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te voeren. Met deze bewijslastverdeling gaat de rechtbank voorbij aan de inspanningen van de staatssecretaris in de asielprocedure, het feit dat een vreemdeling bij uitstek weet waar hij vandaan komt en het belang dat een vreemdeling er mogelijk bij heeft om onduidelijk te zijn. Het alsnog vaststellen van het land van terugkeer door de staatssecretaris is in deze situatie ook erg tijdrovend en lastig, zeker als een vreemdeling niet meewerkt en er geen mogelijkheden voorhanden zijn om hem hiertoe te dwingen. De staatssecretaris heeft ter zitting toegelicht dat het genoemde land van terugkeer niet met zekerheid ook het land hoeft te zijn waar naartoe de vreemdeling verwijderd wordt. Tegelijkertijd is het volgens hem ook weer niet de bedoeling dat hij zomaar wat landen noemt. Met het oog op congruentie wil hij dan ook niet een land van terugkeer noemen in het terugkeerbesluit, terwijl hij bij de afwijzing van de verblijfsvergunning asiel niet aannemelijk acht dat de vreemdeling de nationaliteit van dat land heeft. Als hij dat toch zou doen, zou dat volgens hem ook vergaande ongewenste gevolgen hebben. De staatssecretaris moet, als hij landen van terugkeer noemt, namelijk volgens artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn onderzoeken of de vreemdeling in die landen te vrezen heeft voor vervolging of ernstige schade. Dit is niet opportuun als de vreemdeling zelf twijfel zaait en bovendien zelf niet in onzekerheid verkeert over het land van terugkeer.

Moet er een land van terugkeer worden genoemd?

5. Hoewel de staatssecretaris op zichzelf terecht aanvoert dat de uitspraak van 2 juni 2021 ging over bewaring en daarin, net als in de uitspraak van 25 september 2023, de ruimte wordt geboden om het niet noemen van een land van terugkeer te herstellen in een aanvullend terugkeerbesluit, laat dit de hoofdregel uit het arrest FMS e.a., punt 115, onverlet dat in elk rechtmatig terugkeerbesluit een of meer landen van terugkeer moeten worden vermeld. Uit artikel 3, derde lid, van de Terugkeerrichtlijn volgt dat dit kan gaan om een land van herkomst, een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten. In deze zaak zijn voornamelijk alleen Nigeria en de Verenigde Staten van Amerika als mogelijke landen van herkomst aan de orde. Uit de door de staatssecretaris genoemde arresten kan niet worden afgeleid dat een uitzondering, waarbij hij een rechtmatig terugkeerbesluit kan nemen zonder een land van terugkeer te noemen, mogelijk is in een geval waarin de vreemdeling zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de staatssecretaris gehouden is om een land van terugkeer te noemen, dan wel dit te laten blijken uit de meeromvattende beschikking, om tot een rechtmatig terugkeerbesluit te komen.

Moet de staatssecretaris actief onderzoek doen?

5.1. De staatssecretaris voert echter wel terecht aan dat hij, anders dan de rechtbank hem opdraagt, geen actief onderzoek hoeft te doen ná de asielprocedure en vóór hij een terugkeerbesluit neemt om bij het terugkeerbesluit vast te stellen naar welk land de vreemdeling kan terugkeren of zou moeten terugkeren.

5.1.1. De staatssecretaris heeft in de asielprocedure namelijk al met de vreemdeling samengewerkt, conform artikel 4, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn, en in dat kader heeft hij uiteindelijk volgens de rechtbank niet ten onrechte geconcludeerd dat de vreemdeling onder meer zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt. De rechtbank gaat er met haar opdracht aan voorbij dat de vreemdeling bij uitstek in staat is om meer duidelijkheid te geven en dat de vreemdeling, die eerder al bij de behandeling van de asielaanvraag onder meer zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt, het de staatssecretaris ook vrijwel onmogelijk kan maken om een land van terugkeer vast te stellen door zijn medewerking te onthouden. De vreemdeling kan er immers bij gebaat zijn dat er geen terugkeerbesluit wordt genomen. De staatssecretaris hoeft bij het nemen van een terugkeerbesluit dus geen extra onderzoek te doen naar het land van terugkeer als in de asielprocedure de nationaliteit en herkomst van de vreemdeling niet aannemelijk zijn geworden doordat de vreemdeling onvoldoende medewerking heeft verleend.

Welke landen van terugkeer mag de staatssecretaris noemen?

5.1.2. Voor de vraag welk land of welke landen van terugkeer in een terugkeerbesluit moeten worden opgenomen, dient het doel van het terugkeerbesluit als uitgangspunt te worden genomen. Het doel van een terugkeerbesluit is om formeel vast te stellen dat een vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft. Een vreemdeling kan zonder terugkeerbesluit niet geregistreerd worden in het Schengeninformatiesysteem en er kan daarom zonder terugkeerbesluit ook Uniebreed belangrijke informatie niet gedeeld worden, waardoor afbreuk wordt gedaan aan een doeltreffend terugkeerbeleid.

5.1.3. De staatssecretaris kan aan de hand van het terugkeerbesluit bovendien de terugkeerprocedure doen aanvangen. In die terugkeerprocedure kan de staatssecretaris effectief werken aan het bepalen van een land van terugkeer en daarmee de verwijdering van een vreemdeling. Door het terugkeerbesluit wordt de vreemdeling verplicht om aan een vrijwillige terugkeer te werken en om - als hij het zo ver laat komen - ook actief en volledig aan een eventuele uitzetting mee te werken.

5.1.4. Zoals de Afdeling onder 2.1 van haar uitspraak van 29 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2506](#), heeft overwogen, is voor het nemen van een terugkeerbesluit niet vereist dat de nationaliteit en herkomst van de vreemdeling zijn vastgesteld. Zo kunnen er, zoals de Afdeling heeft overwogen, meer landen van terugkeer worden aangewezen als een vreemdeling met verschillende derde landen banden heeft of aliassen heeft gebruikt. De staatssecretaris kan ook landen van terugkeer noemen waarmee een vreemdeling zelf heeft gesteld een band te hebben, zoals in dit geval Nigeria en/of de Verenigde Staten van Amerika. Dat de staatssecretaris in de asielprocedure heeft geconcludeerd dat de vreemdeling zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt, belet hem niet de door de vreemdeling gestelde land(en) van nationaliteit of herkomst in het terugkeerbesluit wel te noemen als land(en) van terugkeer. Dit komt omdat de doelen van de asielprocedure en het terugkeerbesluit verschillen. De asielprocedure is bedoeld om vast te stellen of de vreemdeling verblijf in Nederland moet worden toegestaan en het terugkeerbesluit om een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te kunnen voeren. Gelet daarop kunnen in een

terugkeerbesluit landen van terugkeer worden opgenomen waarvan de staatssecretaris in de asielprocedure heeft vastgesteld dat de nationaliteit en herkomst van de vreemdeling uit die landen niet aannemelijk is. Hij kan daarbij de vreemdeling de ruimte laten om desgewenst naar een ander land buiten de Europese Unie terug te keren. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2369](#), onder 3. Uitgaande van het doel van het terugkeerbesluit hoeft bij het nemen van het terugkeerbesluit dus nog niet vast te staan naar welk land de vreemdeling daadwerkelijk moet of zou kunnen terugkeren. Als die landen nog niet vaststaan, is het terugkeerbesluit in zoverre een begin van een terugkeerproces en zal in bepaalde gevallen pas na aanvang van de terugkeerprocedure met meer zekerheid blijken op welke landen de staatssecretaris uitzettingshandelingen zal richten. Wel geldt dat de staatssecretaris niet mag verwijderen naar een niet in het terugkeerbesluit genoemd land zonder eerst een aanvullend terugkeerbesluit te nemen.

Wat zijn de gevolgen voor de rechtsbescherming in deze situatie?

5.2. Het noemen van door een vreemdeling gestelde en door de staatssecretaris niet geloofwaardig geachte landen van nationaliteit of herkomst in een terugkeerbesluit, heeft niet tot gevolg dat de staatssecretaris volgens artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn alsnog de door een vreemdeling gestelde asielmotieven voor dat land of die landen moet onderzoeken als de staatssecretaris in de asielprocedure juist heeft geconcludeerd dat de vreemdeling die nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt.

5.2.1. Het terugkeerbesluit is onderdeel van een meeromvattende asielbeschikking volgens artikel 45 van de Vw 2000 en de staatssecretaris heeft in het kader van de met waarborgen omklede asielprocedure de vreemdeling gehoord en onderzocht of deze in het door hem gestelde land van nationaliteit of herkomst te vrezen heeft voor vervolging of een reëel risico loopt op ernstige schade. De uitkomst hiervan is dat de vreemdeling onder meer zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt en daardoor ook niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij te vrezen heeft voor vervolging of ernstige schade. De staatssecretaris heeft hiermee in deze eerste fase van de terugkeerprocedure, in een geval waarin de vreemdeling door weinig, tegenstrijdig en feitelijk onjuist te verklaren zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt, voldoende rekening gehouden met de in artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn beschreven belangen.

De vreemdeling heeft zich in de samenwerking met de staatssecretaris onvoldoende coöperatief opgesteld als bedoeld in het arrest van het Hof van 11 december 2014, Boudjlida, [ECLI:EU:C:2014:2431](#), punt 50. Als gevolg daarvan zijn in de asielprocedure zijn nationaliteit en herkomst niet aannemelijk geworden. Daardoor kan de staatssecretaris in deze eerste fase van de terugkeerprocedure door toedoen van de vreemdeling het in artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn beschreven risico op non-refoulement niet grondiger beoordelen dan hij in de asielprocedure al heeft gedaan. Zoals de staatssecretaris terecht betoogt, zou dat ook niet opportuun en effectief zijn, omdat, zoals ook kan worden afgeleid uit onder meer de onder 2.1 genoemde uitspraak van 24 december 2015, onder 4.1, het risico op non-refoulement slechts realistisch kan worden onderzocht tegen de achtergrond van een aannemelijke nationaliteit en herkomst van een vreemdeling. Een verdere effectieve beoordeling van dat risico op non-refoulement is op het moment van het nemen van het terugkeerbesluit niet mogelijk en kan daarom achterwege blijven zolang niet meer bekend is over de nationaliteit en herkomst van de vreemdeling.

5.3. Het vorenstaande wil niet zeggen dat een vreemdeling in het kader van de terugkeerprocedure geen effectieve rechtsbescherming kan krijgen als hij zijn herkomst uit of nationaliteit van een bepaald land in de asielprocedure niet aannemelijk heeft gemaakt. Een

inhoudelijke en volledige beoordeling van het risico op non-refoulement blijft, als de vreemdeling zijn herkomst en nationaliteit niet aannemelijk heeft gemaakt, weliswaar achterwege bij het nemen van het terugkeerbesluit, maar zal op een later moment alsnog kunnen en soms moeten plaatsvinden.

5.3.1. Zo kan de vreemdeling een nieuwe asielaanvraag indienen of verzoeken om herziening van het eerdere besluit op zijn asielaanvraag als hij zijn nationaliteit of herkomst alsnog aannemelijk weet te maken of als tijdens de terugkeerprocedure duidelijk wordt dat een in het terugkeerbesluit genoemd land van terugkeer hem erkent als onderdaan, reisdocumenten verstrekt en hij dus mogelijk daadwerkelijk uitgezet kan worden naar dat land. Hij krijgt dan alsnog een inhoudelijke beoordeling van zijn asielmotieven. Daar kan de vreemdeling ook nog een doeltreffend rechtsmiddel tegen aanwenden, wat in overeenstemming is met het arrest FMS e.a., punten 123 tot en met 137 en de uitspraak van de Afdeling van 2 juni 2021, onder 8.1.

5.3.2. Zoals volgt uit onder meer de uitspraak van 17 april 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW4349](#), onder 2.1.4., kan de vreemdeling ook tegen de feitelijke uitzetting bezwaar maken op grond van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000 als hij daadwerkelijk wordt uitgezet naar een land waarvan de asielmotieven nog niet zijn beoordeeld, omdat de staatssecretaris de nationaliteit van en herkomst uit dat land ongeloofwaardig heeft geacht.

5.3.3. Het staat de staatssecretaris in een dergelijk geval ook vrij om, al dan niet in aanvulling op het bestaande terugkeerbesluit, alsnog uit zichzelf te onderzoeken en te beoordelen of een vreemdeling in een al eerder aangewezen of ander land te vrezen heeft voor vervolging of een reëel risico loopt op ernstige schade. Ook kan hij een aanvullend terugkeerbesluit nemen, als duidelijk is naar welk land de vreemdeling moet terugkeren.

Onder omstandigheden kan hij hiertoe ook verplicht zijn. Bijvoorbeeld in het geval dat de staatssecretaris al bekend is met bepaalde asielmotieven van een vreemdeling voor het land waarnaar hij beoogt uit te zetten, terwijl hij die asielmotieven eerder nog niet heeft beoordeeld, omdat de vreemdeling zijn herkomst uit of nationaliteit van dat land niet aannemelijk had gemaakt. Gelet op het arrest van het Hof van 22 november 2022, X, [ECLI:EU:C:2022:913](#), punt 55, moet de staatssecretaris namelijk "in alle fasen" van de terugkeerprocedure het beginsel van non-refoulement eerbiedigen.

5.4. Volledigheidshalve wijst de Afdeling erop dat, wanneer de staatssecretaris tijdens de terugkeerprocedure bij een ander land van terugkeer uitkomt dan de landen die naar voren zijn gekomen in de asielprocedure en die zijn genoemd in het terugkeerbesluit, hij kan volstaan met een aanvullend terugkeerbesluit. Zoals volgt uit het arrest FMS e.a., punt 119, en uit de uitspraak van 25 september 2023, onder 3.4, moet de staatssecretaris dan opnieuw rekening houden met de in artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn beschreven belangen. Hij zal de vreemdeling ook moeten horen over de voorgenomen aanwijzing van een ander land van terugkeer. De vreemdeling kan procederen over dat besluit.

Samenvattend oordeel over de grieven

5.5. De rechtbank heeft, gelet op het vorenstaande, ten onrechte overwogen dat het op de weg van de staatssecretaris ligt om in het kader van een terugkeerbesluit actief te onderzoeken naar welk land de vreemdeling kan of zou moeten terugkeren als door gebrek aan medewerking van de vreemdeling het land van terugkeer niet aannemelijk is geworden. De staatssecretaris betoogt in zoverre terecht dat hij voldoende onderzoek naar de nationaliteit en herkomst van de vreemdeling heeft gedaan.

5.6. Hoewel de klachten van de staatssecretaris in zoverre terecht zijn voorgedragen, kunnen de grieven niet leiden tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. De rechtbank heeft immers terecht geoordeeld dat de staatssecretaris is gehouden om een of meer landen van terugkeer te noemen in het terugkeerbesluit, zoals overwogen onder 5 van deze uitspraak. Dat heeft hij ten onrechte niet gedaan, zodat hij geen rechtmatig terugkeerbesluit heeft genomen. De rechtbank heeft het besluit dus terecht vernietigd. Omdat het in eerste instantie aan de staatssecretaris is om te kiezen welk land of welke landen van terugkeer hij opneemt in het terugkeerbesluit, heeft de rechtbank ook terecht de staatssecretaris opgedragen een nieuw terugkeerbesluit te nemen. Dat zal de staatssecretaris naar aanleiding van deze uitspraak dus alsnog moeten doen.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust. De staatssecretaris moet de proceskosten te vergoeden.

6.1.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.187,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.A. van de Sluis, griffier.

w.g. Wissels
voorzitter

w.g. Van de Sluis
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 mei 2024

802-1024