

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:6114

Datum uitspraak

18 december 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 14 december 2023 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid betrokkene opgedragen de Europese Unie binnen 28 dagen te verlaten (hierna: terugkeerbesluit) en een inreisverbod tegen haar uitgevaardigd. Bij datzelfde besluit is vermeld dat zij inzake terugkeer en met het oog op weigering van toegang en verblijf in het Schengeninformatiesysteem (hierna: SIS) signaleerd wordt. Bij uitspraak van 8 januari 2025 heeft de rechtbank het daartegen door betrokkene ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld. Betrokkene, vertegenwoordigd door mr. M.O. Wattilete, advocaat in Arnhem, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Volledige tekst

202500731/1/V3.

Datum uitspraak: 18 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

de minister van Asiel en Migratie,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 8 januari 2025 in zaak nr. NL23.39803 in het geding tussen:

[betrokkene]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2023 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid betrokkene opgedragen de Europese Unie binnen 28 dagen te verlaten (hierna: terugkeerbesluit) en een inreisverbod tegen haar uitgevaardigd. Bij datzelfde besluit is vermeld dat zij inzake terugkeer en met het oog op weigering van toegang en verblijf in het Schengeninformatiesysteem (hierna: SIS) gesignaleerd wordt.

Bij uitspraak van 8 januari 2025 heeft de rechtbank het daartegen door betrokkene ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

Betrokkene, vertegenwoordigd door mr. M.O. Wattilete, advocaat in Arnhem, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister heeft op verzoek van de Afdeling nadere schriftelijke inlichtingen gegeven en een nader stuk ingediend. Betrokkene heeft daarop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. De rechtbank heeft het terugkeerbesluit en het inreisverbod vernietigd, omdat zij onzorgvuldig tot stand zijn gekomen. Daarmee is ook de grond voor de SIS-signalering komen te vervallen. De minister had naar het oordeel van de rechtbank namelijk de identiteit en nationaliteit van betrokkene nader moeten onderzoeken, omdat uit een onderzoek van de Koninklijke Marechaussee - van 3 juni 2024 - is gebleken dat betrokkene zich heeft geïdentificeerd met een document dat gesignaleerd staat als gestolen. Dit leidt er mogelijk toe dat aan de rechtmatige houder van het paspoort ten onrechte een terugkeerbesluit en een inreisverbod zijn uitgevaardigd, terwijl zij daar niets van weet.

Het hoger beroep

2. De Afdeling constateert ambtshalve dat de uitspraak van de rechtbank in strijd is met artikel 8:69, eerste lid, van de Awb.

2.1. Op grond van deze bepaling doet de bestuursrechter uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. In dit geval heeft de rechtbank, op basis van informatie uit het verweerschrift van de minister, ambtshalve aan de uitspraak ten grondslag gelegd dat betrokkene zich heeft geïdentificeerd met een document dat gesignaleerd staat als gestolen, verduisterd of vermist, waardoor zowel de identiteit als mogelijk de nationaliteit van betrokkene niet vaststaan. Daarover is niets door betrokkene aangevoerd in het beroepschrift, en ook niet op de zitting, omdat zij en haar gemachtigde daar niet zijn verschenen. De rechtbank is daarom in strijd met artikel 8:69, eerste lid, van de Awb buiten de omvang van het geschil getreden. Omdat de uitspraak van de rechtbank al om die reden wordt vernietigd, komt de Afdeling verder niet toe aan een beoordeling van het hoger beroep van de minister.

3. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank. De Afdeling beoordeelt het beroep. Daarbij bespreekt zij alleen beroepsgronden waarover de rechtbank nog geen oordeel heeft gegeven en beroepsgronden waarop na de overwegingen in hoger beroep nog moet worden beslist.

Het beroep

De staandehouding voorafgaand aan het terugkeerbesluit

4. Betrokkene betoogt dat haar staandehouding onrechtmatig was en de minister daarom niet de informatie die uit de staandehouding voortvloeit had mogen gebruiken voor het nemen van een terugkeerbesluit en het uitvaardigen van een inreisverbod. Het terugkeerbesluit en het inreisverbod zijn daarom onrechtmatig.

4.1. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat een onrechtmatige staandehouding voorafgaand aan het nemen van een terugkeerbesluit geen afbreuk doet aan de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld. Anders dan bij een maatregel van bewaring, is daarnaast voor het nemen van een terugkeerbesluit niet vereist dat betrokkene zich in de macht van de bevoegde autoriteiten bevindt (zie de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:744](#), onder 2.2).

4.2. De beroepsgrond slaagt niet.

De refoulementbeoordeling bij de vaststelling van een terugkeerbesluit

5. Betrokkene betoogt verder dat zij in het gehoor voorafgaand aan het terugkeerbesluit en inreisverbod heeft te kennen gegeven dat zij vreest voor haar man in Colombia, omdat hij haar heeft bedreigd, en dat zij om die reden niet durft terug te keren. Door in het besluit alleen te vermelden dat betrokkene geen bijzondere omstandigheden heeft aangevoerd, is de minister hieraan voorbijgegaan en heeft zij ten onrechte niet beoordeeld of de bijzondere omstandigheden aanleiding vormden om van het terugkeerbesluit en het inreisverbod af te zien. De minister heeft in het geheel geen belangenafweging gemaakt. Het besluit is volgens betrokkene daarom in strijd met het motiverings-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

5.1. In haar nadere schriftelijke inlichtingen betoogt de minister dat de verplichting om deze vrees te beoordelen bij het nemen van een terugkeerbesluit, beperkt is tot de gevallen waarin een vreemdeling eerder een asielprocedure heeft doorlopen. Zij leidt dat af uit het arrest van het Hof van Justitie van 17 oktober 2024, Ararat, [ECLI:EU:C:2024:892](#), punten 40 en 50. Indien zij bij het nemen van een terugkeerbesluit een onderzoek naar een risico op refoulement zou moeten doen, zonder dat eerder een terugkeerprocedure is doorlopen, zou dat afbreuk doen aan de doeltreffendheid van het verwijderingsbeleid, aldus de minister.

5.2. De Afdeling wijst allereerst op haar uitspraak van 2 september 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:4178](#), waarin zij in het algemeen is ingegaan op de betekenis van het arrest Ararat en de verplichtingen die daaruit volgen voor de minister, de rechtbank en de Afdeling. De Afdeling heeft zich in die uitspraak echter niet uitgelaten over de situatie dat de minister een terugkeerbesluit neemt terwijl een vreemdeling niet eerder een asielprocedure heeft doorlopen. Het standpunt van de minister roept de vraag op of zij in dat geval ook een refoulementbeoordeling moet maken.

5.3. Anders dan de minister betoogt in haar nadere schriftelijke inlichtingen, is de verplichting om een refoulementbeoordeling te maken niet beperkt tot de gevallen waarin een vreemdeling eerder een asielprocedure heeft doorlopen. Uit het arrest Ararat, punten 35 en 38, volgt namelijk dat de minister op grond van artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn in alle fasen van de terugkeerprocedure met het beginsel van non-refoulement rekening moet houden. Van een vreemdeling mag bovendien niet verlangd worden dat hij of zij een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd indient om de volledige eerbiediging van het

beginsel van non-refoulement tot gelding te laten komen. Zie het arrest Ararat, punten 40 en 41, en het arrest van het Hof van 4 september 2025, Adrar, ECLI:EU:C:2025:647, punten 74 en 75.

5.4. Betrokkene klaagt dus terecht dat de minister haar vrees voor haar man in Colombia niet heeft beoordeeld bij de vaststelling van het terugkeerbesluit. Dit terwijl betrokkene in het gehoor wel heeft verklaard dat zij bij terugkeer vreest voor haar man. Gelet hierop, had de minister bij de vaststelling van het terugkeerbesluit dus moeten motiveren dat zij zich ervan heeft vergewist dat betrokkene bij terugkeer naar Colombia geen reëel risico loopt op een behandeling in strijd met artikel 4 van het EU Handvest.

5.5. De beroepsgrond slaagt.

6. Het beroep is gegrond. Het besluit van 14 december 2023 wordt vernietigd. Uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting laat de Afdeling de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand (artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb). De Afdeling wijst op haar uitspraak van 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3455, onder 6.1. Dit betekent dat het besluit alsnog blijft gelden. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

6.1. Op verzoek van de Afdeling heeft de minister nadere schriftelijke inlichtingen gegeven, waarin zij zich op het standpunt stelt dat op basis van het dossier, de door betrokkene afgelegde verklaringen en de landeninformatie over Colombia niet kan worden geconcludeerd dat sprake is van zwaarwegende en op feiten berustende omstandigheden die tot het oordeel leiden dat bij terugkeer sprake is van schending van het beginsel van non-refoulement. Zij stelt zich daarnaast op het standpunt dat betrokkene in het gehoor weliswaar verklaard heeft dat haar echtgenoot haar heeft bedreigd, maar zij heeft ook verklaard dat zij naar Nederland kwam voor toerisme, niet van plan is in Nederland te blijven en terug wil naar Colombia vanwege haar kinderen. Haar man zou bovendien eind 2023, dus kort na het besluit van 14 december 2023, naar Amerika vertrekken.

6.2. De Afdeling is van oordeel dat de minister hiermee alsnog een deugdelijke refoulementbeoordeling heeft verricht, nadat deze in het terugkeerbesluit ontbrak. Betrokkene heeft in haar reactie deze nadere beoordeling niet concreet bestreden. Zij heeft geen concrete aanwijzingen gegeven voor het oordeel dat de minister door uitvoering te geven aan het terugkeerbesluit het beginsel van non-refoulement schendt. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat uit de verklaringen van betrokkene niet volgt dat zij bij terugkeer naar Colombia een reëel risico loopt op een behandeling in strijd met de artikelen 4 en 19, tweede lid, van het EU Handvest.

Conclusie

7. De rechtsgevolgen van het vernietigde besluit blijven in stand. De minister moet de proceskosten van het beroep vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 8 januari 2025 in zaak nr. NL23.39803;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 14 december 2023, V-[-...];

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dit besluit in stand blijven;

VI. veroordeelt de minister van Asiel en Migratie tot vergoeding van bij betrokkene in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 907,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. J.J.W.P. van Gastel en mr. V.V. Essenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, griffier.

w.g. Wissels

voorzitter

w.g. Van de Kolk

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2025

347-1111