

# ECLI:NL:RVS:2020:626

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	26-02-2020
Datum publicatie	04-03-2020
Zaaknummer	201907337/1/V2
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 14 juni 2019 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen en ambtshalve besloten om hem krachtens artikel 64 van de Vw 2000 uitstel van vertrek te verlenen.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

## Uitspraak

201907337/1/V2.

Datum uitspraak: 26 februari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
2. [de vreemdeling],

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 27 september 2019 in zaak nr. NL19.14140 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 14 juni 2019 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen en ambtshalve besloten om hem krachtens artikel 64 van de Vw 2000 uitstel van vertrek te verlenen.

Bij uitspraak van 27 september 2019 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit neemt met inachtneming van wat in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraak hebben de staatssecretaris en de vreemdeling hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. Y.E. Verkouter, advocaat te 's-Hertogenbosch, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en een nader stuk ingediend.

## Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.
  - 1.1. De staatssecretaris heeft bij de afwijzing van de asielaanvraag in de verlengde procedure de vreemdeling voorlopig uitstel van vertrek verleend voor de duur van maximaal zes maanden. Daarbij heeft hij erop gewezen dat hij in afwachting is van een onderzoek door Bureau Medische Advisering (hierna: BMA) naar de gezondheidstoestand van de vreemdeling, waarna hij een definitief besluit zal nemen over de toepassing van artikel 64 van de Vw 2000.
2. In de enige grief klaagt de staatssecretaris terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat deze in Werkinstructie 2018/16 vastgelegde handelwijze in strijd is met artikel 6.1e, eerste lid, van het Vb 2000 en paragraaf A3/7.2.3 van de Vc 2000. Blijkens het voornemen, dat onderdeel uitmaakt van het besluit, heeft de staatssecretaris zijn beslissing om de vreemdeling voorlopig uitstel van vertrek te verlenen gebaseerd op de door de vreemdeling overgelegde medische stukken. Daarmee heeft de staatssecretaris, anders dan de rechtbank heeft overwogen, ambtshalve beoordeeld of er reden is voor toepassing van artikel 64 van de Vw 2000, zoals artikel 6.1e, eerste lid van het Vb 2000 vereist. Noch uit dit artikel, noch uit artikel 64 van de Vw 2000 volgt dat de staatssecretaris deze beoordeling alleen kan maken naar aanleiding van een BMA-advies. Paragraaf A3/7.2.3 van de Vc 2000 biedt hiervoor evenmin aanknopingspunten. Dat het een voorlopig oordeel betreft, waarvan de staatssecretaris naar aanleiding van nader onderzoek door het BMA in een volgend besluit kan terugkomen, doet hieraan niet af. Zoals de staatssecretaris terecht betoogt, is dit in overeenstemming met Werkinstructie 2018/16. In deze werkinstructie wordt verwezen naar paragraaf A3/7.3.2.4 van de Vc 2000, waarin de handelwijze voor het geven van voorlopig uitstel van vertrek in de verlengde asielprocedure staat beschreven. De staatssecretaris voert terecht aan dat niet valt in te zien dat een vreemdeling hierdoor wordt benadeeld.
  - 2.1. De grief slaagt.
3. Het hoger beroep van de vreemdeling leidt niet tot vernietiging van de uitspraak. Dit oordeel hoeft niet verder te worden gemotiveerd. De reden daarvoor is dat het hogerberoepschrift geen vragen bevat die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoord moeten worden (artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000).
4. Het hoger beroep van de staatssecretaris is gegrond. Het hoger beroep van de vreemdeling is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Omdat er geen beroepsgronden zijn die de rechtbank niet heeft besproken, is het beroep alsnog ongegrond. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van de staatssecretaris gegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van de vreemdeling ongegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 27 september 2019 in zaak nr. NL19.14140;
- IV. verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.W. Prins, griffier.

w.g. Steendijk    w.g. Prins

voorzitter    griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 februari 2020

363-936.

BIJLAGE - Wettelijk kader

## Vreemdelingenwet 2000

### Artikel 64

Uitzetting blijft achterwege zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen.

## Vreemdelingenbesluit 2000

### Artikel 6.1e

1. Bij afwijzing van de eerste aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt ambtshalve beoordeeld of er reden is voor toepassing van artikel 64 van de Wet, tenzij op grond van artikel 3.6a, eerste lid, of 3.6ba, eerste lid, alsnog ambtshalve een verblijfsvergunning is verstrekt.

(...)

## Vreemdelingencirculaire 2000

### Paragraaf A3/7.2.3

De IND toetst op grond van artikel 6.1e Vb ambtshalve tijdens de eerste asielprocedure of een vreemdeling in aanmerking komt voor uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw. De IND kan bij de ambtshalve toets medische informatie betrekken, die is verkregen tijdens het medisch advies in de rust- en voorbereidingstermijn. De IND neemt ook overige medische omstandigheden mee, die tijdens de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd tot uiting komen.

(...)

### Paragraaf A3/7.3.2.4

(...)

In de verlengde asielprocedure kan in afwachting van definitieve besluitvorming uitstel van vertrek worden verleend op grond van artikel 64 Vw, als de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt afgewezen en de intentie bestaat om BMA-onderzoek op te starten, dan wel reeds opgestart is, in het kader van artikel 64 Vw na ontvangst van de bewijsmiddelen en - stukken.

(...)

## Werkinstructie 2018/16 Artikel 64 Vw

### 3B Ambtshalve toets in de asielprocedure

(...)

Als de eerste asielaanvraag wordt afgewezen moet daarnaast nog getoetst worden- als er aanleiding is gezien het bovenstaande- of de medische problematiek kan leiden tot het verlenen van uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw.

(...)

De Vc laat de ruimte aan de beslisser van een VA-zaak om zelf artikel 64 Vw te beoordelen en het advies van BMA af te wachten voordat de zaak wordt afgehandeld. De hoofdregel is echter dat de beslisser die de asielaanvraag al kan afhandelen dit niet nalaat enkel omdat een BMA-advies wordt afgewacht.

(...)

Zie verder (...) A3/7.3.2.4 Vc (over de VA).

(...)

Bij voorlopig verlenen art. 64 Vw: denk aan de zaken waarin BMA-advies nodig is. Er wordt dan art. 64 Vw verleend in afwachting van dat BMA-onderzoek.

(...)

1. Deze Afdelingsuitspraak is met name interessant vanwege de onderliggende rechtbankuitspraak (Rechtbank Den Haag zittingsplaats 's-Hertogenbosch 27 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:10250, ve19002849) die de Afdeling vernietigt. De rechtsvraag die centraal staat betreft de verplichte ambtshalve beoordeling door de Staatssecretaris van de vraag of uitstel van vertrek moet worden verleend bij afwijzing van een eerste asielaanvraag (artikel 6.1e Vb). De Staatssecretaris had dat oordeel in de meeromvattende beschikking geformuleerd als een voorlopig oordeel, in afwachting van medisch advies van het Bureau Medische Advisering. Een handelwijze die vaak voorkomt, omdat de medische informatie meestal nog niet beschikbaar is op het moment dat de meeromvattende beschikking op grond van de dwingende termijnen moet worden geslagen. De Staatssecretaris schrijft dan in de meeromvattende beschikking dat uitstel van vertrek wordt verleend voor een periode van maximaal zes maanden, of zoveel korter tot het moment waarop op de ambtshalve beoordeling is beslist. Zowel de beleidsregels (Vc A3/7.2.3) als de werkinstructie (WI 2018/16, ve18006945) omtrent de ambtshalve beoordeling over het uitstel van vertrek voorzien in deze mogelijkheid om in afwachting van het definitieve oordeel het uitstel van vertrek 'voorlopig' toe te kennen. Een in mijn ogen merkwaardige constructie, omdat uitstel van vertrek per definitie tijdelijk is waardoor het niet nodig is daarin nog onderscheid te maken tussen voorlopig en definitief uitstel van vertrek. De uitspraken van de Afdeling en de Vreemdelingenkamer Den Bosch laten denk ik vooral (weer) zien dat ons wettelijk systeem van een achtdagen procedure met een meeromvattende beschikking waarin zowel de afwijzing van de asielaanvraag als het terugkeerbesluit ligt besloten, onder druk staat. De algemene asielprocedure van acht dagen blijkt voor het bestuursorgaan te kort om tegelijkertijd de afwijzing van het asielverzoek en het terugkeerbesluit aan de (Unierechtelijke) eisen van zorgvuldigheid te laten voldoen, waardoor het bestuursorgaan zich via de Vreemdelingencirculaire en Werkinstructie in bochten moet wringen om het systeem overeind te houden. Dat leidt tot terminologische onduidelijkheid, doordat in het beleid een 'voorlopig uitstel van vertrek' wordt geïntroduceerd. Van voorlopigheid kan geen sprake zijn, omdat het uitstel van vertrek steeds voor een korte periode wel of niet wordt toegekend. Voordat ik dit nader toelicht (onder 5), eerst nog een analyse van de argumentatie van de Vreemdelingenkamer Den Bosch (onder 2) en de Afdeling bestuursrechtspraak (onder 3) en de onduidelijkheid in het beleid over de ingangsdatum van het uitstel van vertrek (onder 4).

2. De Vreemdelingenkamer Den Bosch oordeelde dat het geven van een 'voorlopig oordeel' over het uitstel van vertrek in strijd is met de wettelijke verplichting om op grond van artikel 64 Vw jo. artikel 6.1 e Vb een oordeel op inhoudelijke gronden te geven over het uitstel van vertrek. Volgens deze rechtbank koppelt de Staatssecretaris dit besluitonderdeel los van de meeromvattende beschikking, doordat later pas een oordeel op inhoudelijke gronden zal volgen over de vraag of de gezondheid van de vreemdeling het toelaat te reizen. Iets wat volgens de rechtbank uitdrukkelijk niet de bedoeling is van het systeem van de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en de daaruit volgende meeromvattende beschikking. In artikel 42 lid 3 Vw is immers bepaald dat bij de afwijzing van de asielaanvraag tevens wordt ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling op het voornemen om artikel 64 Vw niet toe te passen. In artikel 45 Vw is bepaald welke rechtsgevolgen zijn verbonden aan de afwijzing, waarbij duidelijk wordt dat toepassing van artikel 64 Vw de rechtsgevolgen opschort, omdat de vreemdeling in dat geval rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 onder j Vw (artikel 45 lid 5 Vw). De Vreemdelingenkamer verwijt de Staatssecretaris in wezen de beslistermijn voor een bepaald onderdeel van de meeromvattende beschikking te verlengen, door de inhoudelijke besluitvorming uit te stellen totdat het BMA-advies beschikbaar is.

3. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de Vreemdelingenkamer 's-Hertogenbosch en oordeelt dat de Staatssecretaris in de meeromvattende beschikking waarin het asielverzoek wordt afgewezen wel degelijk ambtshalve heeft beoordeeld 'of er reden is voor toepassing van artikel 64 van de Vw 2000, zoals artikel 6.1e, eerste lid van het Vb 2000 vereist' (r.o. 2). Immers, de Staatssecretaris heeft uitstel van vertrek toegekend, waarmee conform de wettelijke bevoegdheid is gehandeld. De Afdeling benadrukt daarbij dat het uitstel van vertrek ook verleend kan worden op basis van andere stukken dan een BMA-advies. Gezien het belang dat de wetgever hecht aan de concentratie van rechtsbescherming, vind ik het oordeel van de Afdeling begrijpelijk. We zagen een vergelijkbare discussie over een inreisverbod in relatie tot het terugkeerbesluit en de meeromvattende beschikking (ABRvS 9 oktober 2013, JV 2013/407, AB m.nt. Houdijker, ve13001997 en de verwijzing daarin naar ABRvS 15 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9111, JV 2012/328, ve12001332). De Afdeling volgde de toelichting van de wetgever dat deze 'een concentratie van rechtsbescherming voor ogen heeft gehad om aldus een doelmatige en snelle rechtsgang te garanderen, zodat eventuele onduidelijkheid over de rechtspositie van een vreemdeling snel kan worden weggenomen.' De ambtshalve beoordeling op grond van artikel

6.1e Vb ziet slechts op de onmogelijkheid te reizen en schort alleen de vertrekplicht en de uitoefening van de bevoegdheid tot uitzetting op. Er ontstaat daarom geen recht op verblijf maar wel rechtmatig verblijf (artikel 8 onder j Vw). In de meeromvattende beschikking wordt artikel 64 Vw in die zin toegepast dat uitstel van vertrek wordt verleend en de rechtsgevolgen worden opgeschort. Of dat nu op procedurele of inhoudelijke gronden is, is dan volgens mij niet relevant. Dat die beslissing later op grond van het BMA-advies anders kan uitvallen, volgt uit de aard van het uitstel van vertrek. Aan het uitstel van vertrek is altijd een maximum termijn verbonden, waarna weer opnieuw een beslissing over het uitstel van vertrek volgt waartegen opnieuw een rechtsmiddel openstaat. Indien het uitstel van vertrek bij elkaar een jaar heeft geduurd, kan de vreemdeling legesvrij een verblijfsvergunning onder de beperking medisch aanvragen (artikel 3.51(1)(a)(2) Vb en artikel 3.51.(1)(b) Vb jo. Vc B9/9(b), jo. artikel 3.34 onder p Vv). In dat licht kan het zelfs voordelig zijn voor de vreemdeling dat ook het zogenoemde 'voorlopige' uitstel van vertrek kwalificeert als uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw, omdat die periode meetelt voor de vereiste periode van een jaar voordat een verblijfsvergunning op medische gronden kan worden aangevraagd.

4. Vanwege het belang van de berekening van de termijn van een jaar hier nog een opmerking over de ingangsdatum van het uitstel van vertrek, hoewel dit aspect niet aan de orde is in onderhavig geschil. Ik zou zeggen dat de datum van de eerste afwijzing moet gelden als de ingangsdatum van het uitstel van vertrek, omdat op dat moment de rechtsgevolgen worden opgeschort (zie ook ABRvS 6 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:390, ve14000292). De toelichting op de beleidsregel in de Vreemdelingencirculaire wekt echter de indruk dat een 'voorlopig' oordeel, in afwachting van het BMA-advies, alleen een procedurele verlening is van het uitstel van vertrek (zie de toelichting bij WBV 2017/8, ve17001908), waardoor de ingangsdatum bepaald wordt door de ontvangst van de toestemmingsverklaring (zie de tabel in WI 2018/16). De toestemmingsverklaring wordt meegestuurd met de meeromvattende beschikking waarin de asielaanvraag wordt afgewezen en het uitstel van vertrek 'voorlopig' (of 'procedureel') wordt verleend. De vreemdeling moet deze verklaring invullen om het BMA toestemming te geven medisch onderzoek te verrichten. Het moment dat de Staatssecretaris de ondertekende toestemmingsverklaring ontvangt zou dan volgens dit beleid gelden als ingangsdatum van het uitstel van vertrek. Mij lijkt echter dat het uitstel van vertrek dat is verleend in de meeromvattende beschikking, of het nu op procedurele of inhoudelijke gronden is, net zo goed moet meetellen in de totale berekening van het uitstel van vertrek. Immers, op het moment van de meeromvattende beschikking is volgens de Afdeling voldaan aan de voorwaarden uit artikel 64 Vw, en zou formeel ook het uitstel van vertrek moeten ingaan. Dat dit oordeel gewijzigd kan worden door een eventueel deskundig advies van het Bureau Medische Advisering, doet daar dan niet aan af.

5. Tot slot merk ik op dat het Unierechtelijk toetsingskader geen onderwerp van geding is geweest in de hier besproken uitspraak. De toets aan artikel 64 Vw bij de afwijzing van de eerste asielaanvraag wordt echter wel bestreken door het Unierecht. De meeromvattende beschikking moet immers worden aangemerkt als terugkeerbesluit in de zin van de Terugkeerrichtlijn (artikel 45 lid 1 Vw). Artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn vereist dat bij de tenuitvoerlegging van de Terugkeerrichtlijn, en dus bij de uitreiking van het terugkeerbesluit, rekening wordt gehouden met het refoulementverbod. De afwijzing van het asielverzoek betreft slechts een deel van de toets aan het verbod op refoulement, namelijk zoals dat volgt uit het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn. Sinds het arrest *Paposhvili* (EHRM 13 december 2016, JV 2017/22 m.nt. Myjer, ve16002448) volgt volgens de wetgever de toets aan het andere deel, namelijk een mogelijke schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 Handvest EU op grond van medische aspecten, uit artikel 64 Vw. Op grond van de beleidswijziging van 29 augustus 2017 (WBV 2017/8, Vc A3/7.1) moet artikel 64 Vw zo worden uitgelegd dat uitstel van vertrek kan worden verleend als de vreemdeling medisch gezien niet in staat is om te reizen of als er een reëel risico bestaat op schending van artikel 3 EVRM om medische redenen. In de onderhavige besluitvorming, waarbij de Staatssecretaris volgens het beleid een 'voorlopig' oordeel geeft over het uitstel van vertrek, lijkt dat er voldoende indicatie is voor een dreigende artikel 3 EVRM of artikel 4 Handvest EU schending om medische redenen, maar dat die dreigende schending nog inhoudelijk moet worden onderzocht. De afwijzing van de eerste asielaanvraag geldt op grond van artikel 45 lid 1 Vw als terugkeerbesluit, maar de werking van dat besluit wordt opgeschort in afwachting van het medisch onderzoek. Daarmee is de totstandkoming van het terugkeerbesluit niet in overeenstemming met artikel 5 Tri, omdat nog geen inhoudelijk oordeel heeft plaatsgevonden over het reëel risico op schending van artikel 3 EVRM om medische redenen. De werkinstructie 2018/16 sluit voor wat betreft het Unierechtelijke terugkeerbesluit aan bij artikel. 6 lid 4 Tri. Volgens de werkinstructie is uitstel van vertrek een andere vorm van toestemming van verblijf, waardoor volgens de werkinstructie in het geval van toegekend uitstel tot vertrek geen terugkeerbesluit kan worden uitgevaardigd: 'verleen je uitstel van vertrek bij een eerste

asielaanvrager? Dan leg je geen vertrektermijn, terugkeerbesluit of inreisverbod op.’ Los van de vraag hoe dit zich verhoudt tot de wettelijke verplichting uit artikel 45 lid 1 Vw op grond waarvan een afwijzing asiel geldt als terugkeerbesluit, gaat de werkinstructie voorbij aan de mogelijkheid die in artikel 6 lid 4 Tri wordt geboden om het terugkeerbesluit op te schorten, indien een andere toestemming van verblijf (zoals uitstel van vertrek) wordt verleend. In dit verband is de interpretatie die het Hof van Justitie in het arrest *Gnandi* heeft gegeven van artikel 6 Tri van belang, op grond waarvan wel een terugkeerbesluit mag worden uitgereikt, zodat de toekomstige onrechtmatigheid van het verblijf wordt vastgesteld, maar waaraan nog geen rechtsgevolgen mogen worden verbonden (HvJEU 19 juni 2018, C-181/16, JV 2018/167 m.nt. Geertsema, ve18002372). Kortom, deze Afdelingsuitspraak laat vooral zien dat het beleid over de ambtshalve beoordeling van het uitstel van vertrek bij een eerste asielaanvraag aan herziening toe is, om onduidelijkheid over de terminologie, over de toets aan artikel 64 Vw en over de verenigbaarheid met het Unierecht weg te nemen.

**Karen Geertsema, Docent migratierecht Radboud Universiteit Nijmegen en redactiesecretaris A&MR**