

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:1663

Datum uitspraak

24 april 2024

Inhoudsindicatie

Deze uitspraak gaat over het besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot het instellen van een besluit- en vertrekmoratorium voor vreemdelingen afkomstig uit de Palestijnse gebieden. Onder de Palestijnse gebieden verstaat de staatssecretaris Gaza en de Westelijke Jordaanoever. Het besluitmoratorium betekent dat de termijn waarbinnen asielaanvragen van (staatloze) Palestijnse vreemdelingen door de staatssecretaris moeten worden behandeld, wordt verlengd. Het vertrekmoratorium betekent dat vreemdelingen die moeten terugkeren naar de Palestijnse gebieden, gedurende zes maanden niet hoeven te vertrekken. In die periode hebben zij onder meer recht op opvang. Het beroep van de vreemdeling gaat alleen over het besluitmoratorium. De vraag staat centraal of het besluitmoratorium rechtmatig is. Deze uitspraak is van belang voor alle (staatloze) Palestijnse vreemdelingen die op het moment van het besluitmoratorium een asielaanvraag hebben lopen waarop de staatssecretaris nog niet heeft beslist.

Volledige tekst

202400561/1/V2.

Datum uitspraak: 24 april 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[de vreemdeling],

de vreemdeling,

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 10 januari 2024 heeft de staatssecretaris een zogenoemd besluit- en vertrekmoratorium bekendgemaakt voor vreemdelingen uit de Palestijnse gebieden (Stcrt. 2024, nr. 149).

Tegen dit besluit heeft de vreemdeling beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

De vreemdeling heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gelijktijdig met zaken nrs. 202400562/1/V2 (ECLI:NL:RVS:2024:1664) en 202400579/1/V2 (ECLI:NL:RVS:2024:1665), op een zitting behandeld op 20 maart 2024, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. P.J. Schüller, advocaat te Amsterdam, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, en mr. R.A. Visser, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. Deze uitspraak gaat over het besluit van de staatssecretaris tot het instellen van een besluit- en vertrekmoratorium voor vreemdelingen afkomstig uit de Palestijnse gebieden. Onder de Palestijnse gebieden verstaat de staatssecretaris Gaza en de Westelijke Jordaanoever.

2.1. Dit besluit is, gezien de brief van de staatssecretaris van 19 december 2023 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3181) en de daarbij horende beslisnota, genomen op 19 december 2023. Het besluit is vervolgens gepubliceerd in de Staatscourant op 10 januari 2024 en in werking getreden met terugwerkende kracht tot en met 19 december 2023.

2.2. Het besluitmoratorium betekent dat de termijn waarbinnen asielaanvragen van (staatloze) Palestijnse vreemdelingen door de staatssecretaris moeten worden behandeld, wordt verlengd. Het vertrekmoratorium betekent dat vreemdelingen die moeten terugkeren naar de Palestijnse gebieden, gedurende zes maanden niet hoeven te vertrekken. In die periode hebben zij onder meer recht op opvang.

2.3. Het beroep van de vreemdeling gaat alleen over het besluitmoratorium. De vraag staat centraal of het besluitmoratorium rechtmatig is.

2.4. De bevoegdheid om een besluitmoratorium in te stellen staat in artikel 31, vierde lid, van de Procedurerichtlijn en is geïmplementeerd in artikel 43, eerste lid, van de Vw 2000. De staatssecretaris heeft het besluitmoratorium ingesteld op grond van artikel 43, eerste lid, van de Vw 2000. In artikel 8:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), samen met artikel 2 van de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, is geregeld dat tegen zo'n besluit beroep in eerste en enige aanleg kan worden ingesteld bij de Afdeling.

2.5. Deze uitspraak is van belang voor alle (staatloze) Palestijnse vreemdelingen die op het moment van het besluitmoratorium een asielaanvraag hebben lopen waarop de

staatssecretaris nog niet heeft beslist (uitspraak van 8 oktober 2003, [ECLI:NL:RVS:2003:AN7532](#), onder 2.2).

2.6. Deze uitspraak gaat niet over individuele aspecten van de zaak van de vreemdeling. Die kunnen aan de orde komen in een procedure over het niet tijdig beslissen of tegen een besluit op de aanvraag van de vreemdeling, waartegen nadere rechtsmiddelen openstaan (uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3600](#), onder 3).

3. De vreemdeling stelt dat hij afkomstig is uit Gaza. De staatssecretaris bestrijdt dit niet. De vreemdeling heeft in 2022 in Nederland asiel aangevraagd.

Beroep

4. In zijn beroep betoogt de vreemdeling dat de staatssecretaris het besluitmoratorium ondeugdelijk heeft gemotiveerd. Hij voert onder meer aan dat de staatssecretaris niet heeft onderkend dat de beoordeelde situatie in Gaza niet onzeker en niet tijdelijk is. Ook heeft de staatssecretaris zijn motivering niet gebaseerd op actuele bronnen, aldus de vreemdeling. Volgens de vreemdeling mocht de staatssecretaris de beslistermijn dus niet verlengen en moest de staatssecretaris binnen de normale termijn beslissen op zijn asielaanvraag. Daarbij had de staatssecretaris ervan moeten uitgaan dat in Gaza sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, waarbij de mate van willekeurig geweld zo hoog is dat iedere vreemdeling die naar Gaza terugkeert, alleen al door zijn of haar aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt op ernstige schade.

Oordeel

4.1. Artikel 31, vierde lid, van de Procedurerichtlijn is geïmplementeerd in artikel 43, eerste lid, van de Vw 2000 (zie onder 2.4 van deze uitspraak). De bevoegdheid tot het instellen van een besluitmoratorium moet daarom worden uitgelegd conform artikel 31, vierde lid, van de Procedurerichtlijn. Als de staatssecretaris besluit tot het instellen van een besluitmoratorium, moet onder meer sprake zijn van een onzekere situatie in het land van herkomst die naar verwachting tijdelijk is. Dit volgt uit artikel 31, vierde lid, van de Procedurerichtlijn. Op grond van deze bepaling moet de staatssecretaris in dit geval deugdelijk motiveren dat zo'n situatie in de Palestijnse gebieden aan de orde is. Hij moet er daarbij voor zorgen dat hij beschikt over precieze en actuele informatie uit relevante bronnen, zoals de EASO (thans: EUAA), de UNHCR, de Raad van Europa en andere internationale organisaties. Dit volgt uit overweging 39 van de considerans bij de Procedurerichtlijn.

4.2. De rechtmatigheid van het besluitmoratorium moet worden getoetst naar het moment dat het werd ingesteld. Hoewel het besluit op 10 januari 2024 in de Staatscourant is gepubliceerd, neemt de Afdeling in dit geval 19 december 2023 als materieel besluitmoment en dus als peilmoment voor de rechtmatigheidstoetsing (zie onder 2.1 van deze uitspraak). Dit betekent dat alle informatie die dateert van na 19 december 2023, niet kan worden meegenomen in de toetsing van het besluitmoratorium. Die informatie betreft de Afdeling daarom niet bij haar oordeel.

4.3. De staatssecretaris heeft het besluit tot het instellen van een besluitmoratorium toegelicht in de hiervoor onder 2.1 genoemde Kamerbrief van 19 december 2023. In die brief heeft hij zich op het standpunt gesteld dat de algemene (veiligheids)situatie in Gaza zeer slecht is en dat dit in mindere mate geldt voor de Westelijke Jordaanoever, maar dat de situatie sinds 7 oktober 2023 ook daar verder is verslechterd. Hij heeft gesteld dat het ongewis is hoe de (veiligheids)situatie in beide gebieden zich in de komende periode verder ontwikkelt. In de beslisnota, die hoort bij zijn brief van 19 december 2023, heeft de

staatssecretaris verwezen naar informatie van The Armed Conflict Location & Event Data Project van 31 oktober 2023 en van het Office for the Coordination of Humanitarian Affairs van de Verenigde Naties (OCHA) van 4 en 5 november 2023. In zijn verweerschrift en op de zitting heeft de staatssecretaris, onder verwijzing naar een brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 18 november 2023, naar voren gebracht dat na de gebeurtenissen op 7 oktober 2023 een intensief diplomatiek overleg op gang is gekomen. Ook heeft hij erop gewezen dat op 23 november 2023 een humanitaire gevechtspauze is ingegaan die ongeveer een week duurde. Niet alleen heeft Nederland, met andere landen, de partijen in het conflict in Gaza opgeroepen meer burgerslachtoffers te voorkomen, ook is ingezet op het oproepen tot en het waar mogelijk verlenen en versnellen van humanitaire hulp. Op het moment van het instellen van het besluitmoratorium was het volgens de staatssecretaris te vroeg om definitieve conclusies te verbinden aan de situatie in de Palestijnse gebieden voor de beoordeling van asielaanvragen.

4.4. De meest recente informatie die de staatssecretaris in zijn brief van 19 december 2023 kenbaar heeft betrokken, was een update van het OCHA van 5 november 2023 over de situatie in Gaza. In het verweerschrift heeft hij verwezen naar een brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 18 november 2023. Zoals de vreemdeling heeft betoogd, was op 19 december 2023 meer en actuelere informatie beschikbaar over de situatie in Gaza. Zo heeft het OCHA na 5 november 2023 tot 19 december 2023 bijna dagelijks nieuwe updates over Gaza gepubliceerd. De staatssecretaris heeft er weliswaar terecht op gewezen dat zeer relevant is dat op 23 november 2023 een humanitaire gevechtspauze is ingegaan die ongeveer een week heeft geduurd, maar ook na het aflopen van die gevechtspauze op 30 november 2023 is er tot 19 december 2023 gedurende enkele weken vrijwel dagelijks informatie beschikbaar gekomen, in ieder geval in de updates van het OCHA. Uit die updates volgt dat het conflict zich niet alleen meer afspeelde in het noorden en midden, maar ook - vooral na het aflopen van de humanitaire gevechtspauze - steeds verder richting en in het zuiden van Gaza. Ook staat hierin informatie over de beschikbare hulpverlening en de verslechterende humanitaire situatie in Gaza en over een toenemend aantal ontheemden en (dodelijk) gewonde slachtoffers aldaar. De vreemdeling heeft nog gewezen op informatie van Global Shelter Cluster van 7 december 2023, waarin het onder meer gaat over de grote schade aan huizen en gebouwen.

4.5. Ook de hiervoor onder 4.4 beschreven informatie van na 5 november 2023 en van na het aflopen van de gevechtspauze was relevant voor een antwoord op de vraag of op 19 december 2023 sprake was van een onzekere situatie die naar verwachting tijdelijk is. Die beschikbare actuelere informatie heeft de staatssecretaris niet kenbaar betrokken bij de motivering van zijn besluit tot het instellen van een besluitmoratorium. Door dat niet te doen, heeft hij zich niet uitgelaten over de ontwikkelingen die in Gaza hebben plaatsgevonden na 5 november 2023 en ook na het aflopen van de gevechtspauze, zowel in het licht van de gevechten die plaatsvonden, als in het licht van de almaar verslechterende humanitaire situatie.

4.6. Mede gezien de voorbereidingsduur van een besluit- en vertrekmoratorium, wordt van de staatssecretaris niet verwacht dat hij alle beschikbare informatie betreft bij de motivering van zijn besluit tot het instellen van een besluitmoratorium. Ook wordt niet van hem verwacht dat hij de informatie die hij wel betreft, tot in detail kenbaar maakt. Zoals volgt uit wat hiervoor onder 4.4 en 4.5 is overwogen, was er in dit geval echter voor zijn beoordeling relevante actuelere informatie beschikbaar, die de staatssecretaris op hoofdlijnen kenbaar had moeten betrekken bij zijn besluitvorming. Op de zitting heeft de staatssecretaris gesteld dat hij meer informatie bij zijn besluitvorming heeft betrokken dan hij heeft vermeld in zijn

brief van 19 december 2023. De Afdeling verstaat dat de regering de situatie in Gaza op de voet volgde, maar welke informatie de staatssecretaris precies ten grondslag heeft gelegd aan het besluit, tot aan welke datum en wat die informatie betekent voor het antwoord op de vraag of in Gaza sprake was van een onzekere situatie die naar verwachting tijdelijk is, heeft hij ook met deze mededeling onvoldoende duidelijk gemaakt.

4.7. Wat hiervoor onder 4.4 tot en met 4.6 is overwogen, betekent dat de staatssecretaris ondeugdelijk heeft gemotiveerd of in Gaza op 19 december 2023 sprake was van een onzekere situatie die naar verwachting tijdelijk is. Om deze reden is het besluit tot het instellen van een besluitmoratorium ondeugdelijk gemotiveerd.

4.8. Het betoog slaagt.

Conclusie

5. Het beroep is gegrond. Het besluit van 10 januari 2024 (Stcrt. 2024, nr. 149) wordt vernietigd, voor zover de staatssecretaris daarbij een besluitmoratorium heeft ingesteld.

6. Alles wat de vreemdeling de Afdeling meer of anders heeft verzocht te oordelen, onder meer over dat wat hij heeft aangevoerd over de situatie bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, wordt niet besproken. Het beroep van de vreemdeling was namelijk gericht tegen het besluit tot het instellen van een besluitmoratorium en dat besluit wordt vernietigd.

7. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 10 januari 2024 (Stcrt. 2024, nr. 149), voor zover hij daarbij een besluitmoratorium heeft ingesteld;

III. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.R. Trox, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Trox
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 april 2024

968

BIJLAGE - Wettelijk kader

Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn)

Considerans, overweging 39

Bij het bepalen of er in het land van herkomst van een verzoeker een onzekere toestand heerst, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat zij beschikken over precieze en actuele informatie uit relevante bronnen, zoals het EASO, de UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat een uitstel van de afsluiting van de procedure in volledige overeenstemming is met hun verplichtingen uit hoofde van Richtlijn 2011/95/EU en van artikel 41 van het handvest, onverminderd de efficiëntie en de eerlijkheid van de procedures uit hoofde van deze richtlijn.

Artikel 31 Behandelingsprocedure

1. De lidstaten behandelen verzoeken om internationale bescherming in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond.

Wanneer een verzoek onder de procedure van Verordening (EU) nr. 604/2013 valt, vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig die verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer:

- a) complexe feitelijke en/of juridische kwesties aan de orde zijn;
- b) een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden;
- c) wanneer de vertraging duidelijk toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13 op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

Bij wijze van uitzondering kunnen de lidstaten, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in dit lid bepaalde termijn met ten hoogste drie maanden overschrijden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

4. Onverminderd de artikelen 13 en 18 van Richtlijn 2011/95/EU kunnen de lidstaten het afronden van de onderzoeksprocedure uitstellen wanneer redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt binnen de in lid 3 vastgestelde termijnen door een onzekere situatie in het land van herkomst die naar verwachting tijdelijk is. In dat geval doen de lidstaten het volgende:

- a) zij onderzoeken de situatie in dat land van herkomst ten minste om de zes maanden opnieuw;
- b) zij stellen de betrokken verzoekers binnen een redelijke termijn in kennis van de redenen

voor het uitstel;

c) zij stellen de Commissie binnen een redelijke termijn ervan in kennis dat de procedures voor dat land van herkomst worden uitgesteld.

5. De lidstaten ronden de behandelingsprocedure in elk geval af uiterlijk binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van het verzoek.

6. De lidstaten zorgen ervoor dat, indien er binnen zes maanden geen besluit kan worden genomen, de verzoeker:

a) in kennis wordt gesteld van het uitstel; en

b) op zijn verzoek informatie ontvangt over de redenen voor het uitstel en over het tijdsbestek waarbinnen het besluit over zijn verzoek te verwachten valt.

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 43

1. Bij besluit van Onze Minister kan voor bepaalde categorieën vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 hebben ingediend, de termijn, bedoeld in artikel 42, eerste lid, worden verlengd tot ten hoogste eenentwintig maanden, indien naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 kan worden ingewilligd.

2. Indien Onze Minister een besluit neemt als bedoeld in het eerste lid, wordt:

a. ten minste elke zes maanden de situatie in het betreffende land van herkomst beoordeeld;

b. binnen een redelijke termijn mededeling van het uitstel en de redenen voor het uitstel gedaan aan de aanvragers; en

c. binnen een redelijke termijn mededeling van het uitstel gedaan aan de Europese Commissie.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

(...)

Artikel 1:3

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

(...)

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Artikel 8:6

1. Het beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is ingevolge hoofdstuk 2 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak dan wel ingevolge een ander wettelijk voorschrift.

(...)

Bijlage 2. Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak bij de Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2

Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

(...)

Vreemdelingenwet 2000: de artikelen 43 en 45, vierde lid

(...)