

Uitspraak 202004766/1/V1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1550
Datum uitspraak	14 juli 2021
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 6 maart 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen. De vreemdeling is van Palestijnse afkomst en staatloos. Hij is als vluchteling geregistreerd bij de 'United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East'. Hij heeft in Nederland asiel aangevraagd, omdat hij stelt in de Gazastrook ondanks bijstand van de UNRWA in een uitzichtloze en onveilige situatie te verkeren. De staatssecretaris heeft zijn aanvraag afgewezen, omdat op grond van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag dit verdrag niet van toepassing is op de vreemdeling. Deze uitspraak gaat over de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de staatssecretaris de gevraagde vergunning moet verlenen en of de staatssecretaris deugdelijk heeft gemotiveerd dat de UNRWA in staat is in de Gazastrook levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht.</p>

Volledige tekst

202004766/1/V1.

Datum uitspraak: 14 juli 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 21 augustus 2020 in zaak nr. NL20.6600 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 6 maart 2020 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

Bij uitspraak van 21 augustus 2020 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en de staatssecretaris opgedragen een nieuw besluit op de aanvraag te nemen.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De staatssecretaris en de vreemdeling hebben nadere stukken ingediend. Ook de 'United Nations High Commissioner for Refugees' (hierna: UNHCR) heeft stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 april 2021, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, advocaat te Den Haag, en mr. R.A. Visser, en de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.F. Wijngaarden, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. De UNHCR is met voorafgaand bericht niet verschenen.

De vreemdeling heeft nadere stukken overgelegd en de Afdeling verzocht het onderzoek te heropenen en die stukken bij de beoordeling te betrekken.

Overwegingen

Inleiding

1. De vreemdeling is van Palestijnse afkomst en staatloos. Hij is als vluchteling geregistreerd bij de 'United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East' (hierna: UNRWA). Hij heeft in Nederland asiel aangevraagd, omdat hij stelt in de Gazastrook ondanks bijstand van de UNRWA in een uitzichtloze en onveilige situatie te verkeren. De staatssecretaris heeft zijn aanvraag afgewezen, omdat op grond van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag dit verdrag niet van toepassing is op de vreemdeling.

1.1. Deze uitspraak gaat over de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de staatssecretaris de gevraagde vergunning moet verlenen en of de staatssecretaris deugdelijk heeft gemotiveerd dat de UNRWA in staat is in de Gazastrook levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht.

1.2. Het wettelijk kader en toepasselijk beleid is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft overwogen dat de UNRWA niet meer in staat is in de Gazastrook levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht en dat de vreemdeling in de Gazastrook verkeerde in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid. De rechtbank is daarom tot de conclusie gekomen dat de uitsluitingsgrond van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag niet langer op de vreemdeling van toepassing is, zodat de staatssecretaris hem volgens zijn beleid de gevraagde vergunning moet verlenen, en dat de staatssecretaris het besluit ondeugdelijk heeft gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid.

Hoger beroep van de staatssecretaris

3. De staatssecretaris voert in de tweede grief aan dat de rechtbank ten onrechte een finaal oordeel heeft gegeven over de vraag of hij de vreemdeling een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd moet verlenen. De rechtbank had volgens de staatssecretaris bij constatering van een motiveringsgebrek moeten volstaan met een vernietiging van het besluit op die grond.

3.1. Weliswaar is de rechtbank alleen tot de conclusie gekomen dat de staatssecretaris het besluit ondeugdelijk heeft gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid, maar met haar oordeel dat de uitsluitingsgrond van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag, en daarmee artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn, niet langer op de vreemdeling van toepassing is, heeft de rechtbank de staatssecretaris de mogelijkheid ontnomen om zijn standpunt over de vraag of deze uitsluitingsgrond op de vreemdeling van toepassing is, alsnog deugdelijk te motiveren. Bovendien heeft de rechtbank met haar oordeel dat de staatssecretaris volgens zijn beleid de gevraagde vergunning aan de vreemdeling moet verlenen, hem de mogelijkheid ontnomen om te beoordelen of er anderszins redenen zijn om hiertoe niet over te gaan.

De grief slaagt.

Conclusie hoger beroep

4. Het hoger beroep is alleen al hierom gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het is niet nodig wat de staatssecretaris verder aanvoert, te bespreken. 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.

Beroep van de vreemdeling

5. De vreemdeling heeft aangevoerd dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de uitsluitingsgrond van artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn op hem van toepassing is. De vreemdeling heeft aangevoerd dat hij onder verwijzing naar de door hem ingebrachte landeninformatie aannemelijk heeft gemaakt dat de UNRWA niet in staat is in de Gazastrook levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht. In de Gazastrook bestaat volgens de vreemdeling een humanitaire noodtoestand door onder meer hoge werkloosheid, armoede, geweld en tekorten in het onderwijs en de gezondheidszorg. De UNRWA is door een tekort aan financiën niet in staat om te voorzien in essentiële levensbehoeften van de Palestijnen. De vreemdeling heeft er op gewezen dat de Belgische Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in de uitspraken van 24 februari 2021, 25 februari 2021 en 11 maart 2021 tot diezelfde conclusie is gekomen. Er is volgens de vreemdeling in de Gazastrook geen sprake van waardige leefomstandigheden, zoals vereist door het Hof van Justitie in het arrest van 25 juli 2018, Alheto, ECLI:EU:C:2018:584. De staatssecretaris heeft volgens de vreemdeling aan het besluit geen informatie ten grondslag gelegd waaruit blijkt dat dit wel zo is. De vreemdeling heeft verder

aangevoerd dat hij volgens § C2/3.2 van de Vc 2000 niet ook nog aannemelijk hoeft te maken dat hij voor zijn vertrek in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid verkeerde. Voor zover het wel aan hem is om dat aannemelijk te maken, heeft hij hieraan voldaan door te verwijzen naar de algemene situatie in de Gazastrook. Hij heeft de Gazastrook naar eigen zeggen verlaten om dwingende redenen onafhankelijk van zijn wil.

6. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat de vreemdeling bescherming en bijstand heeft genoten van de UNRWA en de Gazastrook vrijwillig heeft verlaten, zodat hij is uitgesloten van de vluchtelingenstatus. De situatie in de Gazastrook is volgens de staatssecretaris zorgelijk, maar niet dusdanig ernstig dat de vreemdeling gedwongen was uit de Gazastrook te vertrekken. De staatssecretaris heeft ter onderbouwing van zijn standpunt verwezen naar een aantal rapporten uit 2017, de website van de UNRWA en rapporten van het 'UK Home Office' en het 'United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs' (hierna: OCHA). Uit de door de vreemdeling overgelegde stukken volgt volgens de staatssecretaris weliswaar dat de UNRWA kampt met financiële tekorten, maar niet dat de financiële middelen geheel zijn stopgezet of dat het mandaat van de UNRWA is ingetrokken. Op de zitting bij de Afdeling heeft de staatssecretaris onder verwijzing naar een persbericht van de UNRWA van 7 april 2021 naar voren gebracht dat deze tekorten zullen verminderen door een toezegging van \$ 150 miljoen door de Verenigde Staten. Ook heeft hij er op gewezen dat uit het 'Annual operational report 2019' van de UNRWA blijkt dat de UNRWA in 2019 ondersteuning verleende op de gebieden van onder meer onderwijs, zorg en voeding. De staatssecretaris heeft daarnaast rapporten ingebracht van OCHA (nr. 17 en 28), getiteld 'COVID-19 Emergency Situation Report' en 'Gaza Strip: Snapshot - February 2021'. Hieruit volgt dat er grote inspanningen worden gedaan om de pandemie in de Gazastrook te beheersen en dat het aantal besmettingen met het coronavirus daar is afgenomen. Volgens de staatssecretaris verkeerde de vreemdeling niet in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid. Hij heeft in dit kader gewezen op de verklaring van de vreemdeling: "De directe reden is de laatste oorlog is geweest. Deze heeft 50 dagen geduurd in Gaza. Dit is in 2014 geweest. Vanaf dat moment probeerde ik Gaza te verlaten". Volgens de staatssecretaris verkocht de vreemdeling tot aan zijn vertrek uit de Gazastrook suikerspinnen en kon hij met de opbrengst hiervan, zij het met moeite, voorzien in zijn levensonderhoud en dat van zijn gezin.

7. Artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag is in het Unierecht geïncorporeerd in artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn. In het arrest Alheto, punt 86, en in het arrest van 13 januari 2021, XT, ECLI:EU:C:2021:3, punt 51, heeft het Hof overwogen dat artikel 12, eerste lid, onder a, tweede volzin, van de Kwalificatierichtlijn van toepassing is als:

- de betrokken staatloze Palestijn in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid verkeert;
- de betrokkene UNRWA om bijstand heeft gevraagd; en
- UNWRA niet in staat is in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht, waardoor de staatloze wegens omstandigheden buiten zijn wil gedwongen is het werkgebied van de UNRWA te verlaten.

In dat geval kan deze staatloze, tenzij hij valt onder een van de in de richtlijn genoemde uitsluitingsgronden, zich op deze richtlijn beroepen zonder te hoeven aantonen dat hij een gegronde vrees voor vervolging heeft.

8. De staatssecretaris heeft niet deugdelijk gemotiveerd dat de UNRWA in staat is in de Gazastrook levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht zodat de

uitsluitingsgrond van artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn op de vreemdeling van toepassing is. De opdracht van de UNRWA is om Palestijnse vluchtelingen te beschermen, maar ook om hun welzijn en ontwikkeling te dienen (zie het arrest XT, punten 5 en 48). Deze opdracht omvat aldus meer dan het beschermen van de Palestijnse vluchtelingen tegen een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM. Op de zitting bij de Afdeling heeft de staatssecretaris naar voren gebracht dat de UNRWA volgens hem in ieder geval in staat moet zijn om te voorzien in de basisbehoeften van de Palestijnse vluchtelingen, zoals voedsel, water, onderdak en de mogelijkheid om onderwijs te volgen. Daarnaast verleent de UNRWA de Palestijnse vluchtelingen noodassistentie en bijstand in de vorm van onder meer gezondheidszorg. In het besluit en ter zitting heeft de staatssecretaris geen inzicht gegeven in de maatstaf die hij hanteert bij beantwoording van de vraag in hoeverre de UNRWA in staat is deze opdracht uit te voeren. Dat behoorde hij wel te doen, temeer omdat de vreemdeling in zijn zienswijze landeninformatie heeft ingebracht waaruit zowel de staatssecretaris als de vreemdeling afleidt dat er in de Gazastrook in humanitair opzicht een zorgelijke situatie bestaat. Door louter op te sommen welke vorm van bijstand de UNRWA volgens hem nog wél aan de Palestijnse vluchtelingen biedt, heeft de staatssecretaris onvoldoende uitgelegd hoe hij de door de vreemdeling ingebrachte landeninformatie heeft beoordeeld in relatie tot de vraag of de UNRWA in staat is in de Gazastrook levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht. De beroepsgrond slaagt.

8.1. Er bestaat geen aanleiding voor prejudiciële verwijzing van de door de vreemdeling, onder verwijzing naar § C2/3.2, ad c, van de Vc 2000, opgeworpen vraag of artikel 12, eerste lid, onder a, tweede volzin, van de Kwalificatierichtlijn van toepassing is als een vreemdeling slechts aannemelijk maakt dat het voor de UNRWA onmogelijk is om hem levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht, dan wel dat die vreemdeling ook aannemelijk moet maken dat hij in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid verkeert. Omdat de staatssecretaris een nieuw besluit moet nemen en daarbij inzicht moet geven in de maatstaf die hij hanteert bij beantwoording van de vraag in hoeverre de UNRWA in staat is haar opdracht uit te voeren, is het antwoord op deze vraag thans niet relevant voor de oplossing van het geschil (zie het arrest van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 10).

Conclusie beroep

9. Het beroep is gegrond. Het besluit van 6 maart 2020 wordt vernietigd. Het is niet nodig wat de vreemdeling verder heeft aangevoerd, te bespreken. De staatssecretaris moet een nieuw besluit nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen en zal daarbij moeten betrekken wat de vreemdeling verder heeft aangevoerd. Bij het nemen van een nieuw besluit zal de staatssecretaris ook rekening moeten houden met de huidige ontwikkelingen in de Gazastrook, waaronder de recent weer opgelaaide vijandelijkheden tussen Israël en Hamas en de berichten dat de Verenigde Staten een deel van hun financiering van de UNRWA zullen hervatten. Daarom bestaat er thans geen reden om het onderzoek te heropenen, zoals de vreemdeling heeft verzocht. Voor het nemen van een nieuw besluit zal de Afdeling een termijn stellen (artikel 8:72, vierde lid, van de Awb). De staatssecretaris moet de proceskosten in 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 21 augustus 2020 in zaak nr. NL20.6600;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 6 maart 2020, V-nr. [...];

V. draagt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op om binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op de aanvraag te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

VI. 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 € 1.496,00 (zegge: duizend vierhonderdzesennegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J. Schuurman, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 14 juli 2021

282-927.

BIJLAGE - Wettelijk kader en toepasselijk beleid

Internationaal recht

Vluchtelingenverdrag

Artikel 1. Definitie van de term "vluchteling"

A. Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als "vluchteling" elke persoon:

(...)

2. Die (...) uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. (...)

D. Dit Verdrag is niet van toepassing op personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen.

Wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit Verdrag vallen. (...)

Kwalificatierichtlijn (herschikking: PB 2011 L 337)

Artikel 12

1. Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer:

a) hij onder artikel 1, onder D, van het Verdrag van Genève valt, dat betrekking heeft op het genieten van bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR. Is die bescherming of bijstand om welke reden ook opgehouden zonder dat de positie van de betrokkene definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, dan heeft de betrokkene op grond van dit feit recht op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn;

(...)

Nationaal beleid

Vreemdelingencirculaire 2000 (C2)

3.2.

(...)

Ad c.

De IND gaat na of de staatloze Palestijnse vreemdeling gedwongen werd het betreffende gebied te verlaten. Hiervan is sprake als wordt voldaan aan één van beide hieronder genoemde voorwaarden:

de staatloze Palestijnse vreemdeling bevond zich persoonlijk in een situatie van ernstige onveiligheid zodat voldaan is aan de voorwaarde inzake het ophouden van de bescherming;

het is voor het UNRWA onmogelijk de staatloze Palestijnse vreemdeling in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee de UNWRA belast is zodat voldaan is aan de voorwaarde inzake het ophouden van de bijstand.

(...)