

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister voor Immigratie en Asiel (hierna: de minister),
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats
Zwolle, van 9 februari 2011 in zaak nr. 10/23221 in het geding tussen:

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 17 november 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie, voor zover thans van belang, een aanvraag van de vreemdeling om wijziging van de beperking van een aan haar verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd afgewezen.

Bij besluit van 2 juni 2010 heeft de minister van Justitie het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 9 februari 2011 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepschrift is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 september 2012, waar de minister, thans: de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, vertegenwoordigd door mr. R. Jonkman, werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de vreemdeling, bijgestaan door mr. J. de Jong, advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Onder de staatssecretaris wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorgangers.
2. Op het hoger beroep zijn de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) van toepassing, zoals die luiden tot 1 juli 2010.
3. In grief 3 klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij voorbij is gegaan aan de vraag welke invloed de psychische gesteldheid van de vreemdeling heeft op de mogelijkheid zich zelfstandig, zonder opvang of sociaal netwerk, in China te handhaven. Hiertoe voert hij aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij het beroep van de vreemdeling op haar psychische gesteldheid in redelijkheid heeft kunnen opvatten als een losstaande grond die niet doorslaggevend is.
 - 3.1. Ingevolge artikel 3.52 van het Vb 2000 kan in andere gevallen dan genoemd in artikel 3.51, de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf worden verleend aan de vreemdeling die rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel I, van de Vw 2000 heeft gehad en van wie naar het oordeel van de staatssecretaris wegens bijzondere individuele

omstandigheden niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat.

In paragraaf B16/4.5 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000) is, voor zover thans en ten tijde hier van belang, het volgende vermeld:

"Indien de strafzaak is geseponeerd, er geen beklag is ingesteld, het beklag niet is gehonoreerd of de zaak binnen drie jaar is geëindigd in vrijspraak kan het slachtoffer voortgezet verblijf aanvragen. In deze gevallen wordt de aanvraag om voortgezet verblijf beoordeeld conform het hiernavolgende beleid.

Aanvragen om voortgezet verblijf na afloop van de B9-regeling van vreemdelingen die niet onder één van de twee hierboven genoemde categorieën vallen, waaronder slachtoffers mensenhandel wier aangifte of andersoortige medewerking niet tot een strafzaak dan wel rechterlijke uitspraak heeft geleid én getuige-aangevers van mensenhandel, kunnen alleen voor inwilliging in aanmerking komen indien naar het oordeel van de staatssecretaris wegens bijzondere individuele omstandigheden van de vreemdeling niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat.

Bij de beoordeling van een dergelijke aanvraag kunnen de volgende factoren een belangrijke rol spelen:

- risico van represailles jegens betrokkene en haar of zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden;
- risico van vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie;
- de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst, rekening houdend met specifieke culturele achtergrond en het eventuele prostitutieverleden van betrokkene, duurzame ontwrichting van familierelaties, de eventuele maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid ter zake.

[...] De hiervoor genoemde factoren zijn niet de enige factoren die van belang zijn voor de beoordeling of aan het slachtoffer of de getuige-aangever, op grond van klemmende redenen van humanitaire aard verblijf dient te worden toegestaan.

Buiten de reeds genoemde factoren kan bijvoorbeeld gedacht worden aan psychische problemen waarvoor de vreemdeling in Nederland in behandeling is, de zorg die de vreemdeling heeft voor kinderen die in Nederland zijn geboren of een opleiding volgen, de positie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst. Hierbij is nog van belang dat, indien psychische of andere medische omstandigheden worden aangevoerd, dit slechts als onderdeel van de te wegen factoren kan worden meegenomen. Indien alleen een beroep wordt gedaan op medische omstandigheden dan ligt

beoordeling in het kader van het beleid medische behandeling meer in de rede.

De vreemdeling geeft aan welke klemmende redenen van humanitaire aard naar zijn mening tot voortgezet verblijf dienen te leiden en onderbouwt het beroep met ter zake relevante gegevens en bescheiden. Het is nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om bij het indienen van de aanvraag om voortgezet verblijf aan te geven welke factoren van belang zijn, en die met ter zake relevante gegevens en bescheiden te onderbouwen. Hij is daartoe de meest gereede partij. Indien het beroep op klemmende redenen van humanitaire aard niet, of niet afdoende met ter zake relevante gegevens en bescheiden is onderbouwd bij het indienen van de aanvraag om voortgezet verblijf, stelt de IND de vreemdeling in de gelegenheid dit gebrek te herstellen. In beginsel wordt de vreemdeling hiertoe een termijn van twee weken gegund. Bij de beoordeling van het beroep op klemmende redenen van humanitaire aard wordt altijd een belangenafweging gemaakt, waarbij de belangen van de vreemdeling worden afgewogen tegen die van de Staat."

3.2. De vreemdeling heeft met ingang van 11 december 2006 tot 11 december 2007 beschikt over een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking "onder beperking zoals genoemd in hoofdstuk B9 van de Vc 2000".

De vreemdeling heeft haar thans voorliggende aanvraag met als doel "voortgezet verblijf" bij brief van 18 mei 2009 toegelicht. In deze brief heeft zij in het kader van haar beroep op artikel 3.52 van het Vb 2000 aangevoerd dat de mogelijkheden tot sociale en maatschappelijke integratie in China voor haar onvoldoende zijn, het risico bestaat dat zij in China vervolgd zal worden vanwege prostitutie en het risico op represailles door mensenhandelaren niet is uitgesloten. Voorts heeft de vreemdeling aangevoerd dat zij ernstig is getraumatiseerd, dat zij in behandeling is bij een psycholoog en dat bij haar de diagnose posttraumatisch stressyndroom is gesteld. Haar psychische klachten houden volgens de vreemdeling verband met de omstandigheid dat zij in het verleden slachtoffer is geworden van mensenhandel.

Aldus heeft de vreemdeling niet alleen een beroep gedaan op haar psychische omstandigheden maar tevens op andere, volgens het beleid van de staatssecretaris relevante, factoren, waaronder met name de omstandigheid dat zij in het verleden slachtoffer is geworden van mensenhandel en dat haar psychische klachten daaraan zijn gerelateerd, in welk verband in de medische stukken melding wordt gemaakt van traumatisering. Volgens het hierboven aangehaalde beleid van de staatssecretaris diende hij, bij de beantwoording van de vraag of wegens bijzondere individuele omstandigheden niet gevergd kan worden van de vreemdeling dat zij Nederland verlaat, deze psychische omstandigheden als onderdeel van de te wegen factoren mee te nemen. De staatssecretaris heeft dit, in afwijking van zijn eigen beleid, nagelaten. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen vloeit uit het toepasselijke toetsingskader echter niet voort dat de staatssecretaris in dient te gaan op de vraag welke invloed de psychische gesteldheid van de vreemdeling heeft op de mogelijkheid zich zelfstandig, zonder opvang of sociaal netwerk, in China te handhaven. In zoverre is de grief terecht voorgedragen. Dit laat onverlet dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hetgeen de vreemdeling naar voren heeft gebracht niet kan worden aangemerkt als bijzondere individuele omstandigheden, bedoeld in artikel 3.52 van het Vb 2000.

De grief faalt.

4. In de grieven 1 en 2 klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij, omdat hij eerder niet heeft getwijfeld aan de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling, aan het ontbreken van een paspoort niet zonder nadere motivering de conclusie heeft mogen verbinden dat de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling in geschil zijn. Voorts klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de vreemdeling niet in aanmerking komt voor vrijstelling van het paspoortvereiste.

4.1. Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden afgewezen indien de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding.

Ingevolge het tweede lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van de gronden, bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge artikel 3.72 van het Vb 2000 wordt een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd niet afgewezen op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000, indien de vreemdeling naar het oordeel van de staatssecretaris heeft aangetoond dat hij vanwege de regering van het land waarvan hij onderdaan is, niet of niet meer in het bezit van een geldig document voor grensoverschrijding kan worden gesteld.

Volgens paragraaf B9/2 van de Vc 2000, onder het kopje "Ontbreken geldig document voor grensoverschrijding", wordt de aanvraag niet afgewezen indien het slachtoffer niet over een paspoort beschikt. Onderwijl dient een paspoort te worden aangevraagd bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het land waarvan het slachtoffer de nationaliteit bezit. Het bepaalde in B1/4.2 is vervolgens van toepassing

Volgens paragraaf B1/4.2, onder "Vrijstelling", voor zover thans van belang, dient de vreemdeling die zich er op beroept dat hij vanwege de regering van het land waarvan hij onderdaan is, niet of niet meer in het bezit kan worden gesteld van een geldig document voor grensoverschrijding, dat, voor zover redelijkerwijs mogelijk, aan te tonen.

Het feit dat de vreemdeling vanwege de regering van het land waarvan hij onderdaan is, niet of niet meer in het bezit kan worden gesteld van een geldig document voor grensoverschrijding, wordt aangetoond aan de

hand van een schriftelijke verklaring van de autoriteiten van dat land, waarin gemotiveerd wordt aangegeven waarom de vreemdeling niet in het bezit wordt gesteld van een geldig document voor grensoverschrijding. Indien een dergelijke verklaring niet door de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in Nederland wordt afgegeven en de vreemdeling ook overigens geen genoegzaam bewijs kan leveren, dient de vreemdeling in beginsel naar zijn land van herkomst terug te reizen om daar de afgifte van een geldig document voor grensoverschrijding te bewerkstelligen.

4.2. De staatssecretaris heeft zich in het besluit van 2 juni 2010 op het standpunt gesteld dat uit het algemeen ambtsbericht China van 24 maart 2009 (hierna: het ambtsbericht) blijkt dat Chinese onderdanen in het buitenland via de aldaar gevestigde diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen zowel een nieuw paspoort als een laissez-passer kunnen krijgen. In dit verband heeft de staatssecretaris de stelling van de vreemdeling dat zij niet weet of zij is ingeschreven in de hukou-registratie ongeloofwaardig geacht, omdat zij tijdens de hoorzitting op 8 april 2010 heeft verklaard in het bezit te zijn geweest van een identiteitskaart, terwijl uit het ambtsbericht blijkt dat zonder hukou-registratie geen identiteitskaart wordt afgegeven. Ook heeft de staatssecretaris de stelling van de vreemdeling dat zij na het verlopen van haar identiteitskaart nooit om verlenging of vernieuwing daarvan heeft gevraagd niet aannemelijk geacht, nu deze stelling zou impliceren dat zij gedurende een periode van ongeveer negen jaar zonder een geldige identiteitskaart in China heeft gewoond en gewerkt, terwijl het in het bezit hebben van een geldige identiteitskaart in China verplicht is. Nu de vreemdeling in het bezit moet zijn geweest van een hukou-registratie, is het voor haar dus mogelijk een paspoort aan te vragen, aldus de staatssecretaris.

Ook zou de vreemdeling door contacten met vrienden of kennissen in het land van herkomst in het bezit van brondocumenten kunnen komen. Niet is gebleken dat de vreemdeling op deze wijze heeft geprobeerd om in het bezit te worden gesteld van een geldig nationaal paspoort, aldus de staatssecretaris. Ten slotte heeft de staatssecretaris van belang geacht dat de vreemdeling bij de uitreiking van haar verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, op 15 januari 2007, is gewezen op de verplichting over een geldig paspoort te beschikken en dat zij eerst medio mei 2009 stappen daartoe heeft ondernomen.

4.3. In beroep heeft de vreemdeling aangevoerd dat zij verscheidene malen een bezoek heeft gebracht aan de Chinese ambassade maar dat zij niet in bezit is gesteld van een reisdocument. De Internationale Organisatie voor Migratie en het Cordaid Bureau Maatwerk bij Terugkeer hebben haar desgevraagd medegedeeld dat zij haar niet kunnen bijstaan bij het verkrijgen van een brondocument. Voorts heeft de vreemdeling verzoeken om een geboortebewijs en identiteitsbewijs gestuurd aan de autoriteiten in China maar deze verzoeken zijn onbeantwoord gebleven. Ten slotte heeft de vreemdeling, zo voert zij aan, op 7 mei 2010 een advertentie in een lokale Chineestalige krant in Nederland geplaatst met betrekking tot de vermissing van het paspoort waarop zij is binnengereisd.

4.4. Door te overwegen dat de staatssecretaris in het kader van de eerdere zogenoemde B9-procedure op geen enkele wijze blijkt heeft gegeven van twijfel aan de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling, heeft de rechtbank niet onderkend dat, indien de staatssecretaris de B9-procedure toepast, volgens paragraaf B9/2 van de Vc 2000 de aanvraag niet wordt afgewezen indien het slachtoffer niet over een paspoort beschikt. Dit laat onverlet de bevoegdheid van de staatssecretaris om een aanvraag tot wijziging van de aan de verleende vergunning verbonden beperking in een beperking verband houdend met voortgezet verblijf af te wijzen wegens het niet beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding. De staatssecretaris betoogt voorts terecht dat de rechtbank ten onrechte gewicht heeft toegekend aan hetgeen de staatssecretaris in zijn besluit van 2 juni 2010 heeft gesteld over de zogenoemde hukou-registratie van de vreemdeling, nu de staatssecretaris hiermee, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet is uitgegaan van de door de vreemdeling opgegeven identiteit en nationaliteit.

Volgens paragraaf B1/4.2 van de Vc 2000 is het aan de vreemdeling om aan te tonen dat zij door het door haar gestelde land van herkomst, China, niet of niet meer in het bezit kan worden gesteld van een geldig document voor grensoverschrijding. Ter zitting bij de Afdeling heeft de vreemdeling erkend dat zij in het bezit moet zijn geweest van een hukou-registratie. Gelet hierop en op de informatie uit het ambtsbericht, betoogt de staatssecretaris terecht dat de vreemdeling niet heeft aangetoond dat zij niet of niet meer in het bezit kan worden gesteld van een geldig document voor grensoverschrijding. Dit geldt ook voor de stelling van de vreemdeling dat zij verscheidene malen een bezoek heeft gebracht aan de Chinese ambassade, reeds omdat in de door haar overgelegde verklaring van 8 februari 2010 staat vermeld dat de ambassade heeft medegedeeld dat het niet mogelijk is om reisdocumenten te verkrijgen zonder de daarvoor vereiste papieren. De staatssecretaris heeft in redelijkheid van belang kunnen achten dat de vreemdeling eerst in 2009 actie heeft ondernomen om in het bezit te komen van een paspoort, terwijl zij al op 15 januari 2007 op deze verplichting is gewezen.

De grieven slagen.

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat de staatssecretaris zich in het besluit van 2 juni 2010 terecht op het standpunt heeft gesteld dat de aanvraag wordt afgewezen omdat de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van de vreemdeling tegen dit besluit alsnog ongegrond verklaren.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zwolle, van 9 februari 2011 in zaak nr. 10/23221;
- III. verklaart het door de vreemdeling bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. M.G.J. Parkins-de Vin en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.J.A. Idema, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink
voorzitter

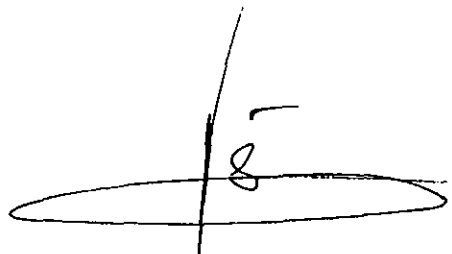
w.g. Idema
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 november 2012

512.

Verzonden: 15 november 2012

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line crossing through the middle.

mr. H.H.C. Visser