

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:649
Datum uitspraak	27 februari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 mei 2017 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om haar een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen, afgewezen.

Volledige tekst

201900199/1/V1.

Datum uitspraak: 27 februari 2019

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

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

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 6 december 2018 in zaak nr. 18/2646 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 2 mei 2017 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om haar een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 17 april 2018 (hierna: het besluit) heeft de staatssecretaris, voor zover thans van belang, het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 december 2018 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.M.J. van Zantvoort, advocaat te 's-Hertogenbosch, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. De vreemdeling is, naar gesteld, geboren op 1 juli 1994 en heeft, naar gesteld, de Eritrese nationaliteit. Zij beoogt verblijf bij referent, met wie zij stelt in Eritrea te zijn gehuwd. Referent is in het bezit van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.
2. De staatssecretaris heeft de aanvraag afgewezen omdat de vreemdeling haar identiteit niet heeft aangetoond met officiële documenten en evenmin aannemelijk gemaakt met de door haar overgelegde onofficiële documenten. Volgens de staatssecretaris heeft de vreemdeling niet aannemelijk gemaakt dat zij in bewijsnood verkeert. De staatssecretaris is niet toegekomen aan de beoordeling van de gestelde familierelatie.
3. De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris het besluit onzorgvuldig heeft voorbereid en ondeugdelijk heeft gemotiveerd. Volgens de rechtbank had de staatssecretaris, gelet op de uitleg die de Afdeling in de uitspraak van 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1508, heeft gegeven aan de nieuwe vaste gedragslijn van de staatssecretaris, namelijk moeten ingaan op de gestelde familierelatie van de vreemdeling met referent.
4. In de grieven bestrijdt de staatssecretaris deze rechtsoverweging van de rechtbank.
5. In de onder 3. vermelde uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat artikel 11, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71) niet in de weg staat aan de in die uitspraak weergegeven nieuwe vaste gedragslijn die de staatssecretaris volgt bij de beoordeling of herbeoordeling van alle op 23 november 2017 lopende nareisaanvragen. De staatssecretaris moet deugdelijk motiveren waarom zo'n aanvraag, gelet op de overgelegde officiële en onofficiële documenten en afgelegde verklaringen, niet voor inwilliging in aanmerking komt.

Volgens de nieuwe vaste gedragslijn betreft de staatssecretaris, als een vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij geen officiële documenten over de gestelde familierelatie kan overleggen, maar wel één of meer onofficiële documenten over de gestelde familierelatie heeft overgelegd, deze onofficiële documenten bij zijn beoordeling. Deze documenten kunnen de staatssecretaris aanleiding geven om de desbetreffende vreemdeling aanvullend onderzoek aan te bieden. Hiervoor is in de eerste plaats vereist dat de onofficiële documenten die die vreemdeling over de gestelde familierelatie heeft overgelegd, substantieel bewijs zijn. In de tweede plaats is vereist dat die vreemdeling, als hij geen officiële documenten heeft overgelegd om zijn identiteit aan te tonen en stelt dat hij geen officiële identiteitsdocumenten kan overleggen, dit met een op de persoon toegespitste verklaring aannemelijk maakt óf substantieel bewijs van zijn identiteit in de vorm van één of meer onofficiële identiteitsdocumenten overlegt. Het overleggen van één onofficieel document is volgens de staatssecretaris in de regel onvoldoende voor het aannemelijk maken van de identiteit of de gestelde familierelatie. De staatssecretaris beoordeelt het geheel aan overgelegde documenten en afgelegde verklaringen en kent aan documenten die zijn opgesteld op basis van eigen verklaringen minder betekenis toe dan aan documenten die zijn gebaseerd op andere documenten of verklaringen.

6. De staatssecretaris voert terecht aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de vereisten die hij volgens zijn onder 5. weergegeven vaste gedragslijn stelt voor het aanbieden van aanvullend onderzoek, zowel de gestelde identiteit als de gestelde familierelatie betreffen. Een vreemdeling die geen officiële documenten heeft overgelegd over zijn identiteit en over de gestelde familierelatie en die niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij in

bewijsnood is, moet dus substantieel bewijs in de vorm van onofficiële documenten overleggen van zowel zijn identiteit als van de gestelde familierelatie. Verder voert de staatssecretaris terecht aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het vaststellen of aannemelijk achten van de identiteit van een vreemdeling een onderdeel is van de beoordeling of die vreemdeling behoort tot het gezin van de desbetreffende referent (zie de onder 3. vermelde uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2018, onder 9.2).

Gelet hierop voert de staatssecretaris terecht aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij niet toekomt aan de beoordeling van de gestelde familierelatie als een vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij geen officiële identiteitsdocumenten kan overleggen en ook geen substantieel bewijs van zijn identiteit in de vorm van onofficiële identiteitsdocumenten heeft overgelegd (zie de uitspraak van de Afdeling van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2019:576](#)). De staatssecretaris voert dan ook terecht aan dat de rechtbank had moeten beoordelen of hij zich deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij geen officiële identiteitsdocumenten kan overleggen en dat zij haar identiteit niet aannemelijk heeft gemaakt met de door haar overgelegde onofficiële documenten.

De grieven slagen.

7. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal het besluit worden getoetst in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden, voor zover daarop, na hetgeen hiervoor is overwogen, nog moet worden beslist.

8. De vreemdeling heeft aangevoerd dat zij geen identiteitskaart kan overleggen. Zij heeft verklaard dat zij nooit zo'n kaart heeft gehad omdat zij die niet nodig had. Tot haar huwelijk heeft zij zich namelijk kunnen legitimeren met haar leerlingenkaart en na haar huwelijk heeft zij alleen maar binnenshuis verbleven zodat zij zich niet behoefde te legitimeren. Verder heeft de vreemdeling verklaard dat zij na het vertrek van referent uit Eritrea enkele keren naar Asmara is gegaan om een identiteitskaart aan te vragen maar dat de loketten steeds gesloten waren. Ook heeft de vreemdeling aangevoerd dat de Eritrese autoriteiten nog maar 70.000 nieuwe identiteitskaarten hebben afgegeven sinds begin 2015. Hieruit volgt volgens de vreemdeling dat de afgifte van de identiteitskaarten niet soepel verloopt en dat het eenvoudig is om zonder identiteitskaart in Eritrea te leven. Zij heeft hiervoor verwezen naar het Algemeen ambtsbericht Eritrea van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 6 februari 2017 (hierna: het ambtsbericht 2017). Hierin is het volgende vermeld.

"Regelmatig is het naar verluidt voor Eritreeërs om verschillende redenen niet mogelijk binnen korte tijd een identiteitsdocument te verkrijgen. De vele stroomstoringen verhinderen het printen en het raadplegen van de registers. Bovendien zijn de openingstijden van veel instanties beperkt en deels onregelmatig/willekeurig. De ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van identiteitsdocumenten zijn vaak afwezig wegens bijscholing of om privéredenen en hebben geen vervanger. [...] Omdat de Eritrese Migratiedienst de echtheidskenmerken van de oude identiteitskaart als onvoldoende beschouwde werd in juni 2014 een nieuwe identiteitskaart ingevoerd [...] Volgens een schatting van de Eritrese Migratiedienst zouden vanaf juni 2014 tot september 2016 ongeveer 150.000 identiteitskaarten zijn aangevraagd. De Migratiedienst heeft zich vooral bezig gehouden met de verwerking van de gegevens van de aanvragers. Begin 2015 is men begonnen met de afgifte. Er zouden pas 70.000 nieuwe kaarten zijn afgegeven." (blz. 20-21)

8.1. Zoals de Afdeling in de onder 3. vermelde uitspraak van 16 mei 2018 heeft overwogen,

staat artikel 11, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn er niet aan in de weg dat de staatssecretaris eist dat een vreemdeling zijn stelling dat hij een bepaald officieel document niet kan overleggen, aannemelijk maakt met een op de persoon toegespitste verklaring.

8.2. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat Eritreeërs vanaf de achttienjarige leeftijd een identiteitskaart moeten hebben en dat het hebben van een identiteitskaart een vereiste is voor toegang tot overheidsdiensten en -voorzieningen en voor het maken van binnenlandse reizen. Hij heeft hiervoor verwezen naar het Algemeen ambtsbericht Eritrea van het ministerie van Buitenlandse Zaken van juli 2015. Hierin is het volgende vermeld.

"Volgens de Noren waren travel permits voor Eritreeërs niet meer onontbeerlijk om binnenlandse reizen te maken. Een ID en een bewijs van verlof voor dienstplichtigen zouden voldoende zijn. Dit werd bevestigd door bronnen tijdens de dienstreis naar Khartoum en Kassala in maart 2015. Volgens een andere vertrouwelijke bron spelen travel permits en wegversperringen nog steeds een rol in andere maanden van het jaar. [...]"

Tot februari 2014 kon vanaf de leeftijd van 18 jaar een (blauwe) identiteitskaart worden aangevraagd. [...] Identiteitskaarten zijn nodig voor allerlei bureaucratische procedures. Als men niet over een identiteitskaart beschikt kan dat de toegang tot overheidsdiensten en voorzieningen belemmeren." (blz. 29-30)

Daarnaast heeft de staatssecretaris verwezen naar het ambtsbericht 2017. Hierin is het volgende vermeld.

"Alle Eritreeërs die ouder zijn dan achttien jaar moeten in het bezit zijn van een identiteitskaart. Tot februari 2014 kon vanaf de leeftijd van achttien jaar een (blauwe) identiteitskaart worden aangevraagd. In afwachting van een nieuwe identiteitskaart werd de uitgifte van identiteitskaarten vanaf dat moment tijdelijk stopgezet. Identiteitskaarten worden uitgegeven door het Department of Immigration and Nationality. [...] Volgens de Eritrese Migratiedienst beschikken de meeste Eritreeërs over een identiteitskaart. In de steden heeft iedereen identiteitsdocumenten. Buiten de steden - waar minder controle is - kan men gemakkelijk zonder een ID-card en heeft niet iedereen een identiteitsdocument." (blz. 21-22)

Ten slotte heeft staatssecretaris verwezen naar het Algemeen ambtsbericht Eritrea van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 21 juni 2018. Hierin is het volgende vermeld.

"In Eritrea beschikken alle burgers in beginsel over één of meerdere identiteitsdocumenten zoals een geboorteakte, een residence card of een nationale identiteitskaart. [...] Het is in sommige gevallen in theorie mogelijk om kinderen naar school te laten gaan zonder als ouders over identificerende documenten te beschikken of zonder dat de kinderen ingeschreven staan bij de overheid. In afgelegen gebieden komt het volgens een bron voor dat niemand om dergelijke documenten vraagt en dat alleen wordt geïnformeerd naar de leeftijd van het kind. In de praktijk zijn echter alle kinderen in de lokale administratie ingeschreven. [...] Elk schoolkind bezit een schoolkaart, vrijwel elke volwassene heeft een identiteitsdocument. Elke persoon jonger dan achttien jaar staat geregistreerd op een family residence card, zowel in de stad als op het platteland." (blz. 21-23)

8.3. De Afdeling begrijpt het onder 8.2. vermelde standpunt van de staatssecretaris zo dat hij ervan uitgaat dat het beschikken over identiteitsdocumenten in Eritrese steden gemeengoed is, dat voor het gebruik van overheidsvoorzieningen een identiteitskaart vereist is en dat alleen buiten de steden niet iedereen over zo'n document beschikt omdat daar minder controle plaatsvindt (zie de onder 3. vermelde uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2018,

onder 6.3).

8.4. De staatssecretaris heeft niet ten onrechte erop gewezen dat de vreemdeling afkomstig is uit Keren, één van de grootste steden van Eritrea waar volgens voetnoot 120 van het ambtsbericht 2017 een bijkantoor is van het Department of Immigration dat identiteitskaarten verstrekt. Verder heeft de staatssecretaris niet ten onrechte erop gewezen dat de vreemdeling in 2012 achttien jaar is geworden, dat haar in kopie overgelegde leerlingenkaart alleen geldig was in 2013 en dat haar gestelde huwelijk in 2014 heeft plaatsgevonden.

Daarnaast heeft de staatssecretaris terecht erop gewezen dat de vreemdeling tegenstrijdige informatie heeft verstrekt. De verklaring dat zij na haar huwelijk, dat volgens haar op 15 mei 2014 is gesloten, alleen maar binnenshuis heeft verbleven strookt immers niet met haar verklaring dat zij enkele keren naar Asmara is gegaan om een identiteitskaart aan te vragen en evenmin met een door haar overgelegd certificaat waaruit blijkt dat zij in de periode april tot en met juli 2015 in Keren computercursussen heeft gevolgd. De vreemdeling heeft hiervoor geen aannemelijke verklaring gegeven door op de zitting bij de rechtbank toe te lichten dat zij met 'binnenshuis' heeft bedoeld 'binnen Keren' en dat zij over straat heeft kunnen gaan omdat getrouwde vrouwen zich anders kleden dan ongetrouwde vrouwen.

Gelet op het voorgaande heeft de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij geen identiteitskaart nodig had omdat zij zich tot haar huwelijk heeft kunnen legitimeren met haar leerlingenkaart en na haar huwelijk alleen maar binnenshuis heeft verbleven. De staatssecretaris heeft zich daarom evenmin ten onrechte op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet met een op de persoon toegespitste verklaring aannemelijk heeft gemaakt dat zij geen identiteitskaart kan overleggen.

De beroepsgrond faalt.

9. Verder heeft de vreemdeling aangevoerd dat zij substantieel bewijs van haar identiteit in de vorm van onofficiële documenten heeft overgelegd.

9.1. De staatssecretaris heeft niet ten onrechte erop gewezen dat het door de vreemdeling overgelegde document van de shariarechtbank van Keren over een huwelijksakte geen identificerende kenmerken zoals pasfoto's bevat. Verder heeft de staatssecretaris niet ten onrechte erop gewezen dat onduidelijk is of en welke Eritrese documenten ten grondslag liggen aan dit document, aan de in kopie overgelegde leerlingenkaart en aan de twee Soedanese documenten die de vreemdeling heeft overgelegd, namelijk een kaart voor niet-beroepsmatig werk en een tijdelijke vreemdelingenkaart, zodat aannemelijk is dat deze vier documenten zijn opgesteld op basis van eigen verklaringen van de vreemdeling en hieraan beperkte waarde toekomt. Daarnaast heeft de staatssecretaris niet ten onrechte erop gewezen dat op de kaart voor niet-beroepsmatig werk belangrijke personalia ontbreken zoals een geboortedatum. Verder heeft de staatssecretaris niet ten onrechte erop gewezen dat de vreemdeling haar leerlingenkaart alleen in kopie heeft overgelegd zodat hij dit document niet op echtheid kan onderzoeken en dat uit de overgelegde vertaling van dit document niet blijkt wie deze vertaling heeft gemaakt.

Gelet op het voorgaande heeft de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat de vreemdeling met deze documenten geen substantieel bewijs heeft overgelegd van haar identiteit. Daarom is de staatssecretaris niet ten onrechte niet toegekomen aan de beoordeling of de vreemdeling de gestelde familierelatie aannemelijk heeft gemaakt met de door haar overgelegde documenten en of deze documenten hem aanleiding geven om haar aanvullend onderzoek aan te bieden. De staatssecretaris heeft het

besluit dus deugdelijk gemotiveerd.

De beroepsgrond faalt.

10. Het beroep is ongegrond.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

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 's-Hertogenbosch, van 6 december 2018 in zaak nr. 18/2646;

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.K. de Keizer, griffier.

w.g. Verheij w.g. De Keizer
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 februari 2019

716.