

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:2446
Datum uitspraak	27 juni 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 september 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet-ontvankelijk verklaard.

Volledige tekst

202103732/1/V3.

Datum uitspraak: 27 juni 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, van 3 juni 2021 in zaak nr. NL20.17797 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2020 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 3 juni 2021 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. C. Mayne, advocaat te Amsterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De staatssecretaris heeft op verzoek van de Afdeling nadere schriftelijke inlichtingen gegeven.

De vreemdeling heeft daarop gereageerd en ook een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 7 december 2022 heeft de staatssecretaris de aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

Overwegingen

Inleiding

1. De vreemdeling is van Palestijnse afkomst en is staatloos. Hij is als vluchteling geregistreerd bij de 'United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East' (hierna: UNRWA). Hij woonde tot drie maanden voor zijn vertrek naar Nederland in het UNRWA-vluchtelingenkamp Ain Al Helwa in Libanon. Hij heeft al eerder in Nederland een asielaanvraag ingediend. De staatssecretaris heeft die aanvraag afgewezen, omdat de vreemdeling voor zijn komst naar Nederland daadwerkelijk bijstand van de UNRWA heeft ontvangen en niet is gebleken dat de bescherming en bijstand van de UNRWA is opgehouden (artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag en artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Kwalificatierichtlijn).

Aan deze tweede asielaanvraag heeft de vreemdeling stukken ten grondslag gelegd waaruit volgens hem blijkt dat de bescherming van de UNRWA wel is opgehouden. De staatssecretaris heeft deze aanvraag niet-ontvankelijk verklaard omdat de vreemdeling volgens hem geen nieuwe elementen of bevindingen heeft ingebracht. De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris dat standpunt ten onrechte heeft ingenomen, omdat uit de overgelegde stukken blijkt dat de situatie in het vluchtelingenkamp Ain Al Helwa sinds de afwijzing van de eerdere asielaanvraag wezenlijk is verslechterd en omdat de vreemdeling inmiddels geen mogelijkheid meer heeft om toegang te krijgen tot dat vluchtelingenkamp.

1.1. De staatssecretaris bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat de situatie in het vluchtelingenkamp sinds de eerdere asielprocedure is gewijzigd niet en heeft daarom bij besluit van 7 december 2022 de asielaanvraag alsnog inhoudelijk behandeld. Het hoger beroep gaat alleen over de vraag of bij de toetsing aan artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag moet worden betrokken of de vreemdeling bij terugkeer de mogelijkheid heeft om toegang te krijgen tot de desbetreffende sector van het werkgebied van de UNRWA. De vreemdeling betoogt namelijk dat hij daarnaar niet kan terugkeren, omdat hij geen reisdocumenten heeft en volgens hem sinds 2018 geen enkele staatloze Palestijn zonder reisdocumenten naar Libanon is teruggekeerd.

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

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het bij de beoordeling of artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, gaat om de reden voor vertrek en niet om feiten en omstandigheden die zich na vertrek hebben voorgedaan. Volgens de rechtbank biedt het arrest van het Hof van Justitie van 13 januari 2021, XT, ECLI:EU:C:2021:3, een bevestiging voor het oordeel dat bij de beoordeling betrokken moet worden of de vreemdeling de mogelijkheid heeft om terug te keren naar de sector van het werkgebied van de UNRWA waar hij heeft gewoond. Daarvoor is volgens de rechtbank niet vereist dat de vreemdeling het werkgebied van de UNRWA gedwongen heeft verlaten wegens omstandigheden buiten zijn wil.

Grief van de staatssecretaris

3. De staatssecretaris klaagt in zijn enige grief dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat bij de beoordeling of artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, moet worden betrokken of een vreemdeling de concrete mogelijkheid heeft om toegang te krijgen tot de sector van het werkgebied van de UNRWA waar hij heeft gewoond. Als een vreemdeling de sector van het werkgebied van de UNRWA waar hij voor zijn komst naar Nederland heeft verbleven vrijwillig heeft verlaten, dan leidt het eventueel bestaan van een feitelijke belemmering om weer toegang te verkrijgen tot die sector er volgens de staatssecretaris niet toe dat hij op grond van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag aanspraak kan maken op een vluchtelingenstatus. Volgens de staatssecretaris geeft de rechtbank een verkeerde uitleg aan het arrest XT.

De achtergrond van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag

4. Artikel 1(D), eerste volzin, van het Vluchtelingenverdrag sluit personen die bescherming krijgen van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR uit van de werkingssfeer van het Vluchtelingenverdrag. Dat betekent dat die personen zijn uitgesloten van de vluchtelingenstatus (zie de uitspraken van de Afdeling van 19 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:447](#), onder 4.2). Deze uitsluiting berust op de vooronderstelling dat die personen de bescherming van het Vluchtelingenverdrag niet nodig hebben, omdat zij al op een andere wijze bescherming hebben gevonden. De UNRWA is een orgaan van de Verenigde Naties als bedoeld in artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag en is opgericht om Palestijnse vluchtelingen bescherming en bijstand te bieden. Het doel van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag is om te waarborgen dat Palestijnse vluchtelingen blijvend als een aparte categorie worden erkend en zij blijvend bescherming en bijstand kunnen blijven genieten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1](#), onder 6.2). Artikel 1(D), tweede volzin, van het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat wanneer de bescherming en bijstand van het orgaan van de Verenigde Naties is opgehouden, de personen die door dat orgaan werden beschermd, van rechtswege onder de werking van het Vluchtelingenverdrag vallen. Zij hebben in beginsel dan recht op een vluchtelingenstatus (zie de uitspraken van de Afdeling van 3 januari 2022, onder 6.1 en 14 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1550](#), onder 7). Door dit systeem wordt de bescherming van deze groep vluchtelingen gegarandeerd.

4.1. Artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag is in het Unierecht opgenomen in artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Kwalificatierichtlijn.

Bescherming en bijstand van de UNRWA

4.2. Het Hof heeft in het arrest van 19 december 2012, *El Kott*, [ECLI:EU:C:2012:826](#), punt 49, overwogen dat artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Kwalificatierichtlijn niet zo kan worden uitgelegd dat de omstandigheid dat een staatloze Palestijn het werkgebied van de UNRWA vrijwillig verlaat, op zichzelf volstaat om de uitsluiting van de vluchtelingenstatus te beëindigen. In punt 51 van het arrest heeft het Hof overwogen dat aannemen dat een vrijwillig vertrek uit het gebied waarin de UNRWA werkzaam is en dus een vrijwillige afstand van de door UNRWA verleende bijstand aanleiding geeft tot beëindiging van de uitsluiting van de vluchtelingenstatus, ingaat tegen de doelstelling van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag. In punt 61 heeft het Hof vervolgens overwogen dat om te beoordelen of de bijstand of bescherming van UNRWA daadwerkelijk is opgehouden door de lidstaat moet worden nagegaan of het vertrek van de betrokken persoon zijn rechtvaardiging vindt in redenen buiten zijn invloed en onafhankelijk van zijn wil die hem dwingen dat gebied te verlaten en hem op die manier beletten de door de UNRWA verleende bijstand te genieten.

4.3. Het Hof heeft in het arrest XT, punten 57, 59 en 67, overwogen dat bij de beoordeling of de bescherming en bijstand van de UNRWA is opgehouden rekening moet worden gehouden met alle sectoren van het werkgebied van de UNRWA waar de betrokken staatloze Palestijn op het moment van vertrek uit het werkgebied van de UNRWA concreet de mogelijkheid had om toegang te krijgen om daar bescherming of bijstand van die organisatie te ontvangen. In punt 63 van het arrest heeft het Hof overwogen dat indien blijkt dat de staatloze een concrete mogelijkheid had om veilig te verblijven op het grondgebied van een van de sectoren van het werkgebied van de UNRWA waar die organisatie hem bescherming of bijstand kon bieden, niet kan worden geoordeeld dat de bescherming of bijstand van de UNRWA is opgehouden in de zin van artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, tweede volzin van de Kwalificatierichtlijn.

4.4. Het Hof is vervolgens ingegaan op de vraag of de omstandigheid dat de staatloze Palestijn zich vrijwillig heeft verplaatst van een sector waar hij veilig verbleef naar een onveilige sector waar hij geen bescherming en bijstand van de UNRWA kon krijgen, volstaat om de uitsluiting van de vluchtelingenstatus te beëindigen. Het Hof heeft in punten 69 en 71, onder verwijzing naar het arrest El Kott, herhaald dat het enkele feit dat de betrokkene het gebied vrijwillig verlaat daarvoor niet volstaat en geen aanleiding geeft tot beëindiging van de uitsluiting. In punten 74 en 80 heeft het Hof overwogen dat als een staatloze Palestijn besluit om een sector van het werkgebied van de UNRWA waar hij veilig verbleef te verlaten om zich te verplaatsen naar een andere sector van dat gebied, waar hij niet kon verwachten bescherming en bijstand van de UNRWA te ontvangen en ook niet kon verwachten dat hij op korte termijn kon terugkeren naar de veilige sector, die persoon niet kan worden geacht te zijn gedwongen om wegens omstandigheden buiten zijn wil het werkgebied van de UNRWA te verlaten. Volgens het Hof kan op basis van een dergelijk vrijwillig vertrek vanuit de ene sector naar de andere sector niet worden aangenomen dat de staatloze Palestijn gedwongen was het werkgebied van de UNRWA te verlaten.

4.5. Het Hof heeft in het arrest van 3 maart 2022, NB en AB, ECLI:EU:C:2022:151, punten 65 en 66 overwogen dat het aan de betrokken staatloze Palestijn is om het bewijs te leveren dat de bescherming en bijstand van de UNRWA is opgehouden. Wanneer de staatloze Palestijn kan bewijzen dat hij, op het moment dat hij het werkgebied van de UNRWA heeft verlaten, daar daadwerkelijk toe was gedwongen om redenen buiten zijn invloed en wil, is het vervolgens aan de lidstaat om aan te tonen dat de omstandigheden in dat werkgebied intussen zijn veranderd en de betrokken staatloze Palestijn naar dat gebied kan terugkeren en daar opnieuw bescherming of bijstand kan genieten.

4.6. Uit de arresten van het Hof volgt dat vrijwillig vertrek uit het werkgebied van de UNRWA niet volstaat om de in artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag vastgelegde uitsluiting van de vluchtelingenstatus te beëindigen. Van een vreemdeling die aanspraak kan maken op bescherming en bijstand van de UNRWA, mag worden verwacht dat hij daar ook gebruik van maakt. Als een vreemdeling die bijstand en bescherming heeft, maar zich daar vervolgens aan onttrekt door vrijwillig te vertrekken uit het werkgebied van de UNRWA, dan heeft de vreemdeling daarmee vrijwillig afstand gedaan van de mogelijkheid om van de UNRWA bescherming en bijstand te ontvangen. Er bestaat dan geen situatie waarin de bijstand van UNRWA is opgehouden om redenen buiten zijn invloed en onafhankelijk van de wil van de vreemdeling. Met artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag is bedoeld om personen die in de gelegenheid waren om bescherming en bijstand van de UNRWA in te roepen, uit te sluiten van de voordelen van het Vluchtelingenverdrag. Als een vreemdeling vrijwillig afstand heeft gedaan van die beschermingsmogelijkheid, heeft dat niet tot gevolg dat diegene aanspraak maakt op een vluchtelingenstatus, ook niet als de vreemdeling mogelijk geen toegang meer

kan krijgen tot het werkgebied van UNRWA. De staatssecretaris klaagt gelet hierop terecht dat de rechtbank niet heeft onderkend dat bij de toetsing aan artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag moet worden nagegaan of de vreemdeling het werkgebied van de UNRWA gedwongen heeft verlaten wegens omstandigheden buiten zijn wil. De omstandigheid dat een vreemdeling mogelijk geen toegang kan krijgen tot de sector van het werkgebied van de UNRWA waaruit hij eerder is vertrokken, maakt gelet op het voorgaande niet dat hij aanspraak kan maken op een vluchtelingenstatus als er geen sprake was van gedwongen vertrek.

4.7. De grief slaagt.

5. De Afdeling merkt voor de volledigheid op dat als de uitkomst van de toets aan artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag is dat een vreemdeling is uitgesloten van de vluchtelingenstatus, dit niet betekent dat de vreemdeling niet meer in aanmerking kan komen voor internationale bescherming. Artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag en artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Kwalificatierichtlijn gaan over de vluchtelingenstatus. De staatssecretaris moet dan dus nog beoordelen of de vreemdeling in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

Conclusie hoger beroep

6. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover bestreden. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Het beroep van de vreemdeling tegen het besluit van 7 december 2022

7. De staatssecretaris heeft het besluit van 7 december 2022 genomen ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank van 3 juni 2021. Tegen dit besluit heeft de vreemdeling beroep ingesteld bij de rechtbank. De Afdeling stelt vast dat de rechtbank het beroep niet overeenkomstig artikel 6:19, vierde lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van de Awb, heeft doorgezonden aan de Afdeling en daarmee de regiefunctie die op grond van deze artikelen in dit hoger beroep bij de Afdeling berust niet heeft onderkend. De rechtbank heeft bij uitspraak van 30 januari 2023 op het bij haar ingestelde beroep beslist. Nu tegen deze uitspraak van de rechtbank geen hoger beroep is ingesteld en ook anderszins niet is gebleken dat partijen daartegen wensen op te komen, kan de uitspraak van de rechtbank van 30 januari 2023 in deze procedure niet aan de orde komen. Hoewel de rechtbank ten onrechte op het tegen het besluit van 7 december 2022 bij haar ingestelde beroep heeft beslist, leidt het niet doorzenden van dit beroep daarom niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank.

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 Haarlem, van 3 juni 2021 in zaak nr. NL20.17797, voor zover bestreden.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Nederhoff, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Nederhoff
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 juni 2023

918

BIJLAGE - Wettelijk kader

Vluchtelingenverdrag

Artikel 1

[...]

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

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;

[...]