

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:260
Datum uitspraak	29 januari 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 september 2011 heeft de burgemeester een aanvraag van [appellant] om een reisdocument voor vluchtelingen afgewezen.

Volledige tekst

201208507/1/A3.

Datum uitspraak: 29 januari 2014

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Utrecht,

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 12 juli 2012 in zaak nr. 11/3514 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2011 heeft de burgemeester een aanvraag van [appellant] om een reisdocument voor vluchtelingen afgewezen.

[appellant] heeft daartegen bezwaar gemaakt en de burgemeester verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De burgemeester heeft ingestemd met dat verzoek en het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden naar de rechtbank.

Bij uitspraak van 12 juli 2012 heeft de rechtbank het door [appellant] ingestelde beroep tegen het besluit van 28 september 2011 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 augustus 2013, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.F. Wijngaarden, advocaat te Amsterdam, is verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1 (A), aanhef en onder 2, van het Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen van Genève van 28 juli 1951, zoals gewijzigd bij Protocol van New York van 31 januari 1967 (hierna: het Vluchtelingenverdrag) geldt voor de toepassing van dit Verdrag als 'vluchteling' elke persoon 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 invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.

Ingevolge artikel 1 (F) zijn de bepalingen van dit Verdrag niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

(a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;

(b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;

(c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder c, van Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB 2004 L 304, zoals nadien gerectificeerd in PB 2005 L 204) (hierna: de Definitierichtlijn) wordt in deze richtlijn onder vluchteling verstaan een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil invoeren, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is.

Ingevolge de aanhef en onder d, wordt in deze richtlijn onder vluchtelingenstatus verstaan de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling.

Ingevolge artikel 12, tweede lid, wordt een onderdaan van een derde land of staatloze uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten die zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;

b) hij buiten het land van toevlucht een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten, dat wil zeggen vóór de afgifte van een verblijfsvergunning op grond van de toekenning van de vluchtelingenstatus; bijzonder wrede handelingen kunnen, zelfs indien zij met een beweerd politiek oogmerk zijn uitgevoerd, als

ernstige, niet-politieke misdrijven aangemerkt worden;

c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties.

Ingevolge artikel 13 verlenen de lidstaten de vluchtelingenstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III (artikelen 4 tot en met 12) als vluchteling wordt erkend.

Ingevolge artikel 24, eerste lid, verstrekken de lidstaten zo spoedig mogelijk nadat de vluchtelingenstatus is verleend aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel die ten minste drie jaar geldig is en kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

Ingevolge artikel 25, eerste lid, verstrekken de lidstaten personen met de vluchtelingenstatus reisdocumenten in de in de bijlage bij het Vluchtelingenverdrag vermelde vorm voor reizen buiten hun grondgebied, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder I, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder verdragsvluchteling verstaan: de vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en op wie de bepalingen ervan van toepassing zijn.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, aanhef en onder a, is de minister van Veiligheid en Justitie bevoegd de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen.

Ingevolge artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 worden verleend aan de vreemdeling die verdragsvluchteling is.

Ingevolge artikel 11, tweede lid, van de Paspoortwet heeft iedere vreemdeling die ingevolge artikel 28 van de Vw 2000 tot het Europese deel van Nederland is toegelaten, binnen de grenzen bij deze wet bepaald, recht op een reisdocument voor vluchtelingen, geldig voor ten minste een jaar en ten hoogste drie jaren.

2. [appellant] bezit de Filipijnse nationaliteit en verblijft sinds 23 januari 1987 in Nederland. Hij heeft bij aanvraag van 26 oktober 1988 verzocht om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard. Bij besluit van 13 juli 1990 is op de aanvraag afwijzend beslist.

Bij uitspraak van 21 februari 1995 in zaak nr. R02.93.2274 (RV 1995, 2) heeft de Afdeling het besluit van 26 maart 1993 waarbij een verzoek om herziening van het besluit van 13 juli 1990 opnieuw is afgewezen, vernietigd. De Afdeling heeft in haar uitspraak onder meer overwogen dat aannemelijk is dat [appellant] heeft beoogd feitelijk leiding te geven aan de New People's Army, een organisatie die verantwoordelijk is voor een groot aantal terreurdaden. Tevens heeft zij overwogen dat er echter onvoldoende aanknopingspunten bestonden voor het oordeel dat [appellant] in die mate mede leiding heeft gegeven aan en verantwoordelijkheid draagt voor die activiteiten, dat staande kan worden gehouden dat er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat [appellant] de aan het besluit van 26 maart 1993 ten grondslag gelegde misdrijven heeft begaan. Op grond daarvan heeft de Afdeling geoordeeld dat aan [appellant] de bescherming van het Vluchtelingenverdrag niet kan worden ontzegd. Zij heeft voorts overwogen dat [appellant] gegronde vrees heeft voor vervolging in

de zin van artikel 1 (A) van het Vluchtelingenverdrag. De Afdeling erkent in haar uitspraak het door de staatssecretaris van Justitie gestelde gewichtige belang van de Nederlandse Staat bij weigering van toelating van [appellant] tot Nederland, welk belang is gelegen in de integriteit en geloofwaardigheid van Nederland als soevereine staat, mede gelet op de door haar geconstateerde aanwijzingen dat er persoonlijke contacten zijn tussen [appellant] en vertegenwoordigers van terroristische organisaties. De Afdeling heeft echter geoordeeld dat dit er niet toe kan leiden dat [appellant] toelating tot Nederland wordt geweigerd. Daartoe heeft zij overwogen dat een dergelijke weigering in strijd is met artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Bij besluit van 4 juni 1996 is de aanvraag van [appellant] opnieuw afgewezen. Dat besluit is door de uitspraak van de Rechtseenheidskamer van de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de REK) van 11 september 1997 in zaak nr. 97/4707 (JV 1997/8) in rechte onaantastbaar geworden. De REK heeft in haar uitspraak overwogen dat, gelet op het gewichtige belang van de Nederlandse Staat bij de integriteit en geloofwaardigheid van Nederland als soevereine staat, met name in relatie tot zijn verantwoordelijkheden tegenover andere staten, niet kan worden gesteld dat de staatssecretaris niet op redelijke wijze van zijn bevoegdheid om de aanvraag af te wijzen gebruik heeft gemaakt. Zij heeft de afwijzing niet in strijd met artikel 3 van het EVRM geacht, omdat de staatssecretaris niet langer voornemens was om [appellant] uit te zetten. Bij haar oordeel waren de feiten die ten grondslag lagen aan de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 1995 ook voor de REK van doorslaggevende betekenis.

3. Aan het besluit van 28 september 2011 heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat [appellant] niet beschikt over een geldige verblijfstitel zodat hij op grond van artikel 11 van de Paspoortwet niet in aanmerking komt voor een reisdocument voor vluchtelingen.

4. De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris [appellant] niet overeenkomstig de bepalingen van de Definitierichtlijn heeft erkend als vluchteling en dat aan hem derhalve ook geen vluchtelingenstatus als bedoeld in de richtlijn is verleend. Daarvoor acht zij redengevend dat de Definitierichtlijn nog niet tot stand was gekomen ten tijde van de besluitvorming over zijn verzoek om internationale bescherming. Dat het verlenen van de vluchtelingenstatus declaratoire werking heeft maakt dat volgens de rechtbank niet anders.

Zij heeft voorts overwogen dat artikel 25 van de Definitierichtlijn geen verplichting voor de lidstaten bevat om reisdocumenten te verstrekken aan personen aan wie wel de vluchtelingenstatus, maar niet een verblijfstitel is verleend. Uit de artikelen 24 en 25 van de Definitierichtlijn, in onderlinge samenhang gezien, volgt dat personen met de vluchtelingenstatus aan wie een verblijfstitel is onthouden op grond van dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde, evenmin in aanmerking komen voor reisdocumenten. Zij heeft daaruit afgeleid dat de Definitierichtlijn de lidstaten uitsluitend verplicht tot afgifte van reisdocumenten aan de vluchtelingen aan wie een verblijfstitel is verleend. Nu artikel 11 van de Paspoortwet eveneens de eis stelt dat aan vluchtelingen een verblijfstitel is verleend alvorens een reisdocument kan worden afgegeven, is artikel 25 van de Definitierichtlijn niet onjuist geïmplementeerd, aldus de rechtbank.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de burgemeester zijn verzoek om afgifte van een reisdocument voor vluchtelingen ten onrechte heeft getoetst aan artikel 11 van de Paspoortwet. Daartoe voert hij aan dat hem een rechtstreeks beroep toekomt op artikel 25 van de Definitierichtlijn, omdat deze bepaling volgens hem onjuist is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Uit dat artikel volgt dat voor het verstrekken van een reisdocument voor vluchtelingen uitsluitend de voorwaarde wordt gesteld dat de

vluchtelingenstatus moet zijn verleend. Dat artikel 11 van de Paspoortwet vereist dat een vluchteling is toegelaten tot Nederland is een eis die niet in het Unierecht is opgenomen en daarmee derhalve in strijd is. Nu hij door Nederland is erkend als vluchteling en aan hem daarmee de vluchtelingenstatus is verleend, dient hij niet alleen een verblijfstitel te krijgen, maar ook een reisdocument voor vluchtelingen, aldus [appellant].

5.1. Ingevolge artikel 11, tweede lid, van de Paspoortwet verleent de burgemeester een reisdocument voor vluchtelingen slechts indien de vreemdeling over een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Vw 2000 (hierna: verblijfsvergunning asiel) beschikt. Ingevolge artikel 25, eerste lid, van de Definitierichtlijn verstrekken de lidstaten personen met de vluchtelingenstatus reisdocumenten, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten. Die bepaling verbindt, anders dan artikel 11 van de Paspoortwet, de afgifte van een reisdocument aan het verleend zijn van de vluchtelingenstatus en niet aan het verleend zijn van een verblijfstitel. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat voor de vaststelling of in Nederland een vluchtelingenstatus als bedoeld in artikel 13 van de Definitierichtlijn is verleend, van belang is hoe dat artikel in de Nederlandse regelgeving is geïmplementeerd. Zoals volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet tot wijziging van de Vw 2000 ter implementatie van de Definitierichtlijn (Kamerstukken II 2006/07, 30 925, nr. 3, blz. 4) valt in het nationale recht de verlening van de vluchtelingenstatus samen met de verlening van een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000. Die vergunning kan op basis van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 worden verleend aan een verdragsvluchteling, dat wil zeggen een vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag op wie de bepalingen van dat verdrag van toepassing zijn. De definities van dat vluchtelingenbegrip en van het begrip 'vluchteling' in artikel 2, aanhef en onder c, van de Definitierichtlijn zijn nagenoeg gelijklopend. Het vereiste van een verblijfsvergunning asiel in artikel 11 van de Paspoortwet behelst derhalve geen aanvullend vereiste ten opzichte van het hebben van een vluchtelingenstatus. Reeds daarom heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat dat artikel niet in strijd is met artikel 25, eerste lid, van de Definitierichtlijn.

Niet in geschil is dat aan [appellant] geen verblijfsvergunning asiel is verleend. Nu, gezien de wijze waarop de Definitierichtlijn in Nederland is geïmplementeerd, de verlening van een vluchtelingenstatus in Nederland samenvalt met de verlening van een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000, betekent dit dat aan hem evenmin een vluchtelingenstatus is verleend. De burgemeester kan, gelet op de bewoordingen van artikel 11 van de Paspoortwet, geen zelfstandige afweging maken bij de verlening van een reisdocument voor vluchtelingen. De onderzoeksplicht van de burgemeester reikt niet verder dan de vaststelling of aan een vreemdeling een verblijfsvergunning asiel is verleend. Indien een vreemdeling daarover niet beschikt, dient de burgemeester de aanvraag om een reisdocument af te wijzen. De rechtbank heeft derhalve met juistheid geoordeeld dat de burgemeester het verzoek van [appellant] om afgifte van een reisdocument voor vluchtelingen terecht heeft afgewezen. Voor zover [appellant] van mening is dat aan hem een vluchtelingenstatus moet worden verleend en dat hij derhalve recht heeft op een verblijfsvergunning asiel, leidt dit niet tot een ander oordeel nu de bevoegdheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet bij de burgemeester berust, maar toekomt aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het staat [appellant] vrij een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel in te dienen, waarop de staatssecretaris zal beslissen naar de thans geldende wet- en regelgeving.

Er bestaat gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, 283/81, Cilfit, punt

16, (www.curia.europa.eu) geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen, omdat gezien het voorgaande redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over de wijze waarop de door [appellant] gestelde vragen over de betrokken Unierechtelijke rechtsregels moeten worden opgelost.

Het betoog faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. De Vries
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 januari 2014

582-721.