

ECLI:NL:RBDHA:2021:5664

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	03-06-2021
Datum publicatie	04-06-2021
Zaaknummer	NL20.17791
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Beroep gegrond. Opvolgende aanvraag. Eiser is een Palestijnse vluchteling die hele leven lang heeft verbleven in het vluchtelingenkamp in Ain Al Helwa in Libanon. In de kern ligt de rechtsvraag voor of eiser aan zijn opvolgende aanvraag nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag heeft gelegd die relevant zijn voor de beoordeling van die aanvraag. Artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag. Arresten El Kott van 19 december 2012 en XT van 13 januari 2021.

Uit overwegingen in El Kott volgt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie de vraag heeft beantwoord wanneer sprake is van een situatie waarin de bescherming of bijstand van UNRWA om welke redenen dan ook is opgehouden.

Uit het arrest volgt dat deze situatie allereerst kan optreden indien sprake is van de opheffing van het orgaan dat de bescherming of de bijstand verleent, dan wel sprake is van een situatie waarin het desbetreffende orgaan in de onmogelijkheid verkeert zijn opdracht te volbrengen. De rechtbank maakt uit El Kott op dat ex nunc moet worden beoordeeld of deze omstandigheid zich voordoet. Een andere reden voor het ophouden van de bescherming of bijstand is volgens het Hof van Justitie de situatie waarbij sprake is van omstandigheden buiten de wil van de betrokken persoon, die hem ertoe gedwongen hebben het gebied waarin UNRWA werkzaam is, te verlaten. Of deze omstandigheid zich voordoet dient ex tunc te worden beoordeeld.

De rechtbank is van oordeel dat uit de door partijen ingebrachte algemene informatie, waaronder het Thematisch ambtsbericht en de brief van Vluchtelingenwerk Nederland, ten opzichte van het eerdere afwijzende besluit, een wezenlijke verslechtering blijkt van de situatie voor Palestijnse staatloze in Libanon en in het bijzonder in het Ain Al Helwa kamp.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: NL20.17797

uitspraak van de meervoudige kamer voor vreemdelingenzaken in de zaak tussen

[eiser] , eiser

V-nummer: [#]

(gemachtigde: mr. C. Mayne),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder

(gemachtigde: mr. L. Kersten).

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder de aanvraag van eiser tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet-ontvankelijk verklaard. Verder heeft verweerder aan eiser een terugkeerbesluit uitgevaardigd en een inreisverbod opgelegd voor de duur van twee jaar.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld en een verzoek om voorlopige voorziening ingediend.

Het onderzoek ter zitting is aangevangen op 10 november 2020, samen met de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening met zaaknummer NL20.17798. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Als tolk is verschenen de heer [tolk] . Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Bij bericht van 16 november 2020 is aan partijen meegedeeld dat de beroepszaak is verwezen naar een meervoudige kamer die het beroep verder zal behandelen.

Bij uitspraak van 17 november 2020 heeft de voorzieningenrechter het bestreden besluit geschorst en bepaald dat verzoeker niet mag worden uitgezet totdat is beslist op zijn beroep.

Bij brief van 9 maart 2021 heeft eiser nadere stukken ingebracht. Op 15 maart 2021 heeft verweerder een verweerschrift ingediend, waar eiser op heeft gereageerd bij brief van 20 maart 2021.

Vervolgens is het onderzoek voortgezet ter zitting van de meervoudige kamer op 23 maart 2021. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde, mr. C. Mayne. Als tolk is verschenen de heer [tolk] .

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1. Eiser is een staatloze Palestijnse en is geboren op [geboortedatum] .

Vorige procedure

2. Eiser heeft 23 januari 2019 een eerdere aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend. Verweerder heeft deze aanvraag bij besluit van 27 februari 2019 (hierna: het eerdere afwijzende besluit) afgewezen. Eiser heeft geen hoger beroep ingediend zodat dat besluit in rechte vast staat.

2.1 Eiser heeft aan voormelde eerste asielaanvraag ten grondslag gelegd dat hij een Palestijnse vluchteling is en zijn hele leven lang heeft verbleven in het vluchtelingenkamp in Ain Al Helwa in Libanon, behalve de laatste drie maanden voor zijn vertrek toen hij bij een vriend in [plaats] verbleef. Hij heeft in Libanon problemen ondervonden met zijn Palestijnse nationaliteit. Hij is meerdere malen gediscrimineerd en hij heeft geen mogelijkheid om ergens in veiligheid te wonen. Er heerst in het vluchtelingenkamp een zeer onveilige situatie. Veel mensen in het kamp zijn ontheemd door toedoen van terroristische groeperingen. Er hebben verscheidene gevechten plaatsgevonden tussen deze groeperingen. Tijdens een van de gevechten is zijn broer, [broer] , gevallen en liep hij epilepsie op. De situatie in het kamp werd steeds slechter. In september 2018 is een andere broer van eiser om het leven gekomen, omdat hij door een kogel is geraakt. Eiser en zijn familie hebben hierna nog problemen ondervonden van de kant van de terroristische groepering Jundi Al Sham. Zo is zijn vader persoonlijk bedreigd. Eiser is toen gevlucht naar een vriend in [plaats] en vanaf daar heeft hij geprobeerd het land uit te vluchten, aldus eiser.

2.2 Verweerder heeft de eerste asielaanvraag afgewezen op grond van artikel 31 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) en daarbij het volgende overwogen. Verweerder acht geloofwaardig dat eiser een staatloze Palestijn is, dat Libanon het land van bestendig verblijf van eiser was en dat eiser verblijf had in het vluchtelingenkamp Ain Al Helwa in Libanon. Verweerder acht ook geloofwaardig dat eiser alledaagse discriminatie heeft ondervonden, maar niet dat eiser uitgesloten is geweest van werk, scholing, het verkrijgen van noodzakelijke documenten, dan wel van de eerste levensbehoeften of medische zorg. De door eiser gestelde dreiging van de kant van de terroristische groepering Jundi al Sham wordt evenmin geloofwaardig geacht. Wat de gestelde onveilige situatie in het vluchtelingenkamp betreft, overweegt verweerder dat eiser niet aannemelijk heeft gemaakt dat dit ook voor hem persoonlijk gold. Niet is gebleken dat eiser niet langer de bescherming of bijstand van UNRWA¹ kan inroepen om een reden die buiten zijn invloed ligt en onafhankelijk is van zijn wil en deze omstandigheid hem heeft gedwongen dat gebied te verlaten, en evenmin dat de bescherming en bijstand van UNRWA zijn opgehouden. Door verweerder is gelet daarop niet aannemelijk bevonden dat eiser niet kan terugkeren naar Libanon.

Huidige procedure

Aanvraag en kern beroepsgronden

3. Op 10 januari 2020 heeft eiser opnieuw een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend, omdat sprake zou zijn van nieuwe, relevante elementen en/of bevindingen. Die aanvraag ligt ten grondslag aan het bestreden besluit. Eiser heeft de volgende stukken ingebracht ter onderbouwing van zijn aanvraag:

- kopie van een brief van de Jund al Sham organisatie van 9 januari 2018 (de dreigbrief);
- ongedateerde originele verklaring van de Gezamenlijke Palestijnse Macht in het kamp Ain Al Helwa;
- originele geboorteakte;
- kopie familieregistratiekaart UNRWA;
- kopie diploma "auto mechanics";
- kopie brief Vluchtelingenwerk Nederland van 23 september 2020 met onder meer recente landeninformatie over het Ain Al Helwa kamp en de Jund al Sham organisatie;
- kopie van de overlijdensakte van zijn broer;
- algemene informatie en andere stukken over de situatie van Palestijnen in Libanon en in het bijzonder in het vluchtelingkamp Ain Al Helwa.

Uit deze nieuwe elementen of bevindingen blijkt volgens hem dat ten tijde van zijn vertrek sprake was van omstandigheden buiten zijn wil, die hem ertoe gedwongen hebben zijn laatste woongebied, waarin UNRWA werkzaam is, te verlaten. Verder blijkt daaruit dat sprake is van een situatie waarin UNRWA in de onmogelijkheid verkeert zijn opdracht om bescherming of bijstand te verlenen, te vervullen. Volgens eiser blijkt uit deze beide omstandigheden dat de bescherming van UNRWA van rechtswege is komen te vervallen, zodat artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag² niet meer van toepassing is.

Bestreden besluit

4. Verweerder heeft deze opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk verklaard, omdat eiser geen nieuwe, relevante elementen of bevindingen heeft ingebracht. Hij heeft dit gedaan onder verwijzing naar het eerdere afwijzende besluit en op grond van artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw.

Kern van het geschil en opbouw verdere uitspraak

5. In de kern ligt de rechtsvraag voor of eiser aan zijn opvolgende aanvraag nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag heeft gelegd die relevant zijn voor de beoordeling van die aanvraag.

- 5.1 De rechtbank zal hierna eerst het toetsingskader met betrekking tot artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag uiteenzetten aan de hand van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie). Dat is in deze zaak namelijk van belang voor de beantwoording van de voornoemde kernvraag. In het licht van het toetsingskader met betrekking tot artikel 1D zal de kernvraag vervolgens beoordeeld worden.

Toetsingskader 1D Vluchtelingenverdrag

6. In het arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012³ (El Kott) wordt in punt 53 overwogen dat de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a van de Kwalificatierichtlijn⁴ de situatie betreft waarin de bescherming of de bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties (hierna: HCV) „om welke reden ook” is opgehouden, zonder dat de positie van de betrokkenen definitief geregeld is overeenkomstig de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

Daarna wordt in punt 57 overwogen dat uit de woorden „[i]s die bescherming of bijstand [...] opgehouden” die de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van de Kwalificatierichtlijn inleiden, volgt dat het bovenal de daadwerkelijk door UNRWA verleende bijstand is die moet ophouden, en

niet het bestaan van dit orgaan, om de grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus te beëindigen.

Vervolgens wordt in punt 58 overwogen dat de hiervoor vermelde woorden op zich beschouwd aldus kunnen worden uitgelegd dat zij alleen gebeurtenissen betreffen die rechtstreeks met UNRWA verband houden, zoals de opheffing van dat orgaan of een gebeurtenis waardoor het in het algemeen voor dit orgaan onmogelijk is om zijn opdracht te volbrengen. De woorden „om welke reden ook” die erop volgen in die tweede volzin vereisen volgens het Hof echter dat dat de reden voor het ophouden van de bijstand ook kan voortvloeien uit omstandigheden buiten de wil van de betrokken persoon, die hem ertoe dwingen het gebied waarin UNRWA werkzaam is, te verlaten.

Hierna wordt in punt 65 in El Kott overwogen dat gelet op een en ander, op de tweede vraag moet worden geantwoord dat artikel 12, lid 1, sub a, tweede volzin, van de Kwalificatierichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het ophouden van de bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de HCV „om welke reden ook”, eveneens de situatie omvat van een persoon die, na daadwerkelijk die bescherming of bijstand te hebben ingeroepen, deze niet langer geniet om een reden buiten zijn invloed en onafhankelijk van zijn wil. De bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek van die persoon, moeten op basis van een individuele beoordeling van het verzoek nagaan of die persoon gedwongen werd het gebied te verlaten waarin dat orgaan of die instelling werkzaam is. Dit is het geval wanneer hij zich persoonlijk in een situatie van ernstige onveiligheid bevond en het voor het betrokken orgaan of de betrokken instelling onmogelijk was hem in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee dat orgaan of die instelling is belast.⁵

- 6.1 Uit voorgaande overwegingen in El Kott volgt dat het Hof van Justitie de vraag heeft beantwoord wanneer sprake is van een situatie waarin de bescherming of bijstand van UNRWA om welke redenen dan ook is opgehouden.

Uit het arrest volgt dat deze situatie allereerst kan optreden indien sprake is van de opheffing van het orgaan dat de bescherming of de bijstand verleent, dan wel sprake is van een situatie waarin het desbetreffende orgaan in de onmogelijkheid verkeert zijn opdracht te volbrengen. De rechtbank maakt uit El Kott op dat ex nunc moet worden beoordeeld of deze omstandigheid zich voordoet.

Een andere reden voor het ophouden van de bescherming of bijstand is volgens het Hof van Justitie de situatie waarbij sprake is van omstandigheden buiten de wil van de betrokken persoon, die hem ertoe gedwongen hebben het gebied waarin UNRWA werkzaam is, te verlaten. Of deze omstandigheid zich voordoet dient ex tunc te worden beoordeeld.

- 6.2 De rechtbank acht daartoe van belang de uitspraak van 13 januari 2021⁶ (hierna: arrest XT) van het Hof van Justitie waarin het volgende, voor zover hier van belang, is overwogen:

“De vraag of een staatloze Palestijn in staat is de bescherming of bijstand van de UNRWA te genieten, hangt niet alleen af van de mogelijkheden van deze organisatie om die bescherming of bijstand aan die staatloze te verlenen in een bepaalde sector van haar werkgebied, maar ook van de concrete mogelijkheid voor die staatloze om toegang te krijgen tot het grondgebied van die sector, of zelfs om naar dat werkgebied terug te keren indien hij het heeft verlaten.”

- 6.3 Deze overweging uit het arrest XT biedt een bevestiging van het oordeel van de rechtbank dat er ook ruimte is voor een ex nunc beoordeling, in het bijzonder of een staatloze weer terug kan keren naar het vluchtelingenkamp, nadat hij het vluchtelingenkamp heeft verlaten. In het arrest XT blijkt niet dat het vereist is dat de staatloze persoon het vluchtelingenkamp gedwongen moet hebben verlaten vanwege omstandigheden buiten zijn wil. De stelling van verweerder dat het arrest XT in deze zaak niet van toepassing is, omdat eiser niet van het ene mandaatgebied naar een ander mandaatgebied is gegaan, volgt de rechtbank ook niet. Het gaat naar het oordeel van de rechtbank namelijk om de concrete mogelijkheid voor een staatloze persoon om toegang te

krijgen tot het grondgebied waar het desbetreffende vluchtelingenkamp is gevestigd.

- 6.4 Gelet op het voorgaande wordt de stelling van verweerder, onder verwijzing naar zijn openbare Werkinstructie 2020/19⁷ dat het Hof van Justitie een strikt toetsingskader volgt waarbij de focus alleen ligt op de reden voor vertrek en niet op feiten en omstandigheden die zich na vertrek voordoen, niet. De stelling dat verweerder niet gehouden is te beoordelen of de vreemdeling weer kan terugkeren naar het UNRWA-gebied waar hij of zij eerder heeft verbleven, volgt de rechtbank dus ook niet.
- 6.5 De rechtbank zal gelet op dit toetsingskader met betrekking tot artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag, hierna eerst beoordelen of sprake is van nieuwe elementen of bevindingen ten aanzien van de situatie ten tijde van vertrek (ex tunc) en daarna ten aanzien van de situatie na vertrek (ex nunc).

Ex tunc beoordeling

Kopie van een brief van de Jund al Sham organisatie van 9 januari 2018 (de dreigbrief)

7. Eiser stelt dat verweerder miskent dat de door hem ingebrachte dreigbrief wel een nieuw, relevant element of bevinding is. Hij heeft die dreigbrief nooit in origineel ontvangen. Daarom was het onmogelijk voor hem om een origineel daarvan te overleggen. Hij stelt dat uit het rapport van nader gehoor in de vorige procedure blijkt dat hij (net als zijn broer) dreigbrieven heeft ontvangen. De dreigbrief zou onder de deur zijn geschoven en zijn broer en hijzelf zouden gelijksoortige brieven hebben ontvangen. De dreigbrieven die aan zijn broer zijn gericht, konden niet meer worden gevonden. De overgelegde dreigbrief is de enige die nog kon worden gevonden. Eiser is na de dreigementen en na de dood van zijn broer vertrokken, aldus eiser.

- 7.1 Verweerder stelt zich ten aanzien van de overgelegde dreigbrief op het standpunt dat dit geen nieuw, relevant element of bevinding is, primair omdat de authenticiteit van het document niet vaststaat. De dreigbrief betreft namelijk een kopie en kan dus niet worden onderzocht. Volgens verweerder is het aan de vreemdeling om de authenticiteit aan te tonen van de documenten die hij aan zijn opvolgende aanvraag ten grondslag heeft gelegd.⁸ Daar komt bij dat eiser tijdens het gehoor opvolgende aanvraag verklaart dat de dreigbrief onder de huisdeur is geschoven en dat hij direct na ontvangst van de brief op reis is gegaan.⁹ Nu de dreigbrief aan huis zou zijn afgeleverd, valt volgens verweerder niet in te zien waarom hij deze niet in origineel kan overleggen.

Subsidiar stelt verweerder zich op het standpunt dat eiser met deze dreigbrief niet aannemelijk kan maken dat hij persoonlijk wordt gezocht, omdat de verklaringen van eiser op dit punt tegenstrijdig zijn met zijn verklaringen in de vorige procedure.

Daarbij is nog van belang dat de dreigbrief is gedateerd op 9 januari 2018; de dreigbrief dateert dus van vóór het eerdere afwijzende besluit van 27 februari 2019 in de vorige procedure. Eiser heeft geen deugdelijke verklaring gegeven over waarom hij dit stuk in die eerdere procedure niet heeft kunnen overleggen. Ook dit doet naar de mening van verweerder verder afbreuk aan de geloofwaardigheid van zijn asielrelaas.

- 7.2 De rechtbank overweegt als volgt.

7.2.1 De meervoudige kamer van deze rechtbank, zittingsplaats 's-Hertogenbosch heeft in zijn verwijzingsuitspraak van 16 december 2019¹⁰ prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie met betrekking tot het verschil in de toekenning van bewijswaarde aan documenten bij een eerste asielaanvraag en een opvolgende asielaanvraag, in het geval de authenticiteit van die documenten niet kan worden vastgesteld. Daarbij heeft de meervoudige kamer overwogen dat zij van oordeel is dat verweerder zich, ook als de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, gezien het arrest M.D. en M.A. tegen België rekenschap moet geven van de aard van de documenten, de wijze waarop eiser aan de documenten is gekomen en hun

relevantie voor het asielrelaas. Die aspecten, samen met de onzekerheid over de authenticiteit, leiden tot een zorgvuldig oordeel over de bewijswaarde van het stuk en kunnen antwoord geven op de vraag of sprake is nieuwe feiten en omstandigheden, aldus de meervoudige kamer van die zittingsplaats.

7.2.2 De rechtbank heeft de prejudiciële vragen ter zitting aan partijen voorgehouden. Nu het Hof van Justitie de vragen nog niet heeft beantwoord en de rechtbank die wel van belang acht voor de beantwoording van het primaire standpunt van verweerder, kan de rechtbank het primaire standpunt van verweerder niet toetsen. Verweerder heeft in dit geval echter ook een subsidiair standpunt ingenomen waarin rekenschap is gegeven van de aard van het document, de wijze waarop eiser aan het document is gekomen en de relevantie voor het asielrelaas. De rechtbank volgt dit subsidiaire standpunt gelet op het volgende.

7.2.3 Met verweerder is de rechtbank eens dat eiser tegenstrijdige verklaringen heeft afgelegd over de dreigbrief. Tijdens het nader gehoor in de vorige procedure heeft hij namelijk verklaard dat zijn broer een dreigbrief heeft ontvangen en dat hij bij de vrouw van zijn broer zou informeren of zij die nog heeft, zodat hij die nog kon overhandigen ter onderbouwing van zijn asielrelaas.¹¹ Dat eiser bij zijn opvolgende asielaanvraag een dreigbrief heeft overgelegd met de opmerking dat hij wordt gezocht is door verweerder gelet op het voorgaande niet ten onrechte opmerkelijk en tegenstrijdig met zijn eerdere verklaringen bevonden. Eiser heeft hierover in de eerste procedure namelijk niet gesproken en heeft zelfs verklaard nooit persoonlijk te zijn bedreigd door de leden van Jund Al Sham.¹² Eiser heeft geen deugdelijke verklaring gegeven voor deze wisselende verklaringen.

Ter zitting is desgevraagd door de tolk vastgesteld – na omrekening naar het niet westerse kalenderjaar – dat de dreigbrief niet dateert van 9 januari 2018, maar van 26 december 2018. De rechtbank stelt vast dat ook dan de dreigbrief dateert van vóór het eerdere afwijzende besluit van 27 februari 2019 in de vorige procedure. Verweerder heeft dan ook niet ten onrechte opgemerkt dat eiser geen deugdelijke verklaring heeft gegeven over waarom hij dit stuk in de vorige procedure niet heeft kunnen overleggen. Daarom heeft verweerder terecht gesteld dat dit afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de verklaringen over de dreigbrief.

Dit alles leidt tot de conclusie dat verweerder de dreigbrief terecht niet als nieuw, relevant element of bevinding heeft aangemerkt. Nu het subsidiaire standpunt wordt gevolgd, bestaat geen reden om de beantwoording van de hiervoor genoemde prejudiciële vragen af te wachten.

Ongedateerde originele verklaring van de Gezamenlijke Palestijnse Macht in het kamp Ain Al Helwa

8. Eiser wijst er in beroep verder op dat de ongedateerde originele verklaring van de Gezamenlijke Palestijnse Macht een bevestiging betreft van de door eiser ontvangen dreigementen, opgevraagd door zijn vader bij de Gezamenlijke Palestijnse Macht na indiening van zijn asielaanvraag in Nederland. Dit omdat het toen duidelijk was dat verweerder meer bewijs verlangde. Eiser benadrukt dat de verklaring is afgegeven mede op eigen kennis van de zaak door de Gezamenlijke Palestijnse Macht, dus niet alleen op basis van verklaringen van zijn vader. Het was dan ook bij de Gezamenlijke Palestijnse Macht bekend dat eiser werd bedreigd, aldus eiser.

8.1 Ook ten aanzien van dit document stelt verweerder zich primair op het standpunt dat de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, zodat het daarom al niet als nieuw, relevant element of bevinding kan worden aangemerkt.

Verweerder heeft subsidiair echter ook acht geslagen op de wijze waarop eiser aan voornoemd document is gekomen en op wat eiser hierover tijdens zijn gehoor opvolgende aanvraag heeft verklaard. Aangezien eiser heeft verklaard dat de verklaring op zijn verzoek is opgemaakt, draagt

deze verklaring, volgens verweerder niet bij aan de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Daar komt bij dat de verklaring ongedateerd is en de inhoud summier en weinig concreet is.

8.2 Het primaire standpunt van verweerder buiten beschouwing latend gelet op wat is overwogen onder 7.2.1 en 7.2.2 over de prejudiciële vragen die nog niet zijn beantwoord, is de rechtbank van oordeel dat verweerder zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat de ongedateerde originele verklaring van de Gezamenlijke Palestijnse Macht in het kamp Ain Al Helwa niet kan worden aangemerkt als nieuw, relevant element of bevinding. Verweerder heeft hierbij terecht van belang geacht dat eiser heeft verklaard dat de verklaring op zijn verzoek is opgemaakt en dat deze ongedateerd is. Daarbij heeft verweerder terecht overwogen dat de inhoud summier en weinig concreet is. Zo kan uit de verklaring niet worden opgemaakt door wie eiser zou zijn bedreigd en hoe de Gezamenlijke Palestijnse Macht tot de conclusie is gekomen dat hij wordt bedreigd. Hierbij heeft verweerder terecht betrokken dat er geen nadere toelichting is geboden over hoe de Gezamenlijke Palestijnse Macht de informatie over de bedreiging zou hebben nagetrokken.

Gelet op het voorgaande kan de verklaring van de Gezamenlijke Palestijnse Macht niet afdoen aan het eerdere afwijzende besluit van 27 februari 2019, zodat het geen nieuw, relevant element of bevinding is.

Ex nunc beoordeling

9. Eiser stelt dat het voor UNRWA in het algemeen niet (meer) mogelijk is om eiser in het vluchtelingenkamp in Ain Al Helwa in Libanon levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee UNRWA belast is. Hij heeft daartoe rapporten, links naar internetpagina's en verwijzingen naar krantenartikelen overgelegd. Eiser stelt dat de algehele situatie in het vluchtelingenkamp zich op een mensonwaardig slecht niveau bevindt. Een zeer verslechterde financiële situatie is volgens eiser al reden genoeg om aan te nemen dat UNRWA niet meer in staat is om assistentie te verlenen.

Eiser heeft ook een artikel¹³ overgelegd waaruit volgens hem blijkt dat Palestijnse vluchtelingen vanaf mei 2020 niet mogen terugkeren naar Libanon. Het is onduidelijk wat de huidige situatie is, maar daar kan zonder nader onderzoek niet aan voorbij worden gegaan. Eiser heeft ter zitting verklaard dat hij in oktober 2018 Libanon is uitgereisd en een maand later zonder problemen is teruggereisd, omdat zijn reisdocument niet was verlopen hetgeen sinds maart 2019 wel het geval is.

9.1 Verweerder stelt dat UNRWA de genoemde levensomstandigheden wel kan bieden. Volgens verweerder heeft eiser slechts algemene (landen)informatie overgelegd, waaruit niet blijkt dat sprake is van een verslechtering van de situatie in het vluchtelingenkamp sinds het eerdere afwijzende besluit. Er wordt enkel gesproken over de verslechterde financiële toestand van UNRWA. In het verweerschrift heeft verweerder daaraan toegevoegd dat de huidige humanitaire situatie voor Palestijnen in Libanon inderdaad zorgelijk is. Dat UNRWA niet in staat is levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee dit orgaan is belast, is echter niet gebleken. Uit de verschillende openbare bronnen volgt immers dat UNRWA nog basisdiensten verricht. In dit verband verwijst verweerder onder meer naar het 'Thematisch ambtsbericht Palestijnen in Libanon' van 29 januari 2021 (hierna: het Thematisch ambtsbericht) en naar de door eiser ingebrachte brief van Vluchtelingenwerk Nederland van 25 februari 2021. Eisers stelling dat hij niet kan terugkeren naar Libanon blijkt enkel uit onofficiële bronnen. Daarom bestaat er op dit moment geen aanleiding om dit nader te onderzoeken. Bovendien is eiser in oktober 2018 Libanon uitgereisd en een maand later zonder problemen teruggereisd. In dit verband heeft verweerder ter zitting nog verwezen naar een uitspraak van deze rechtbank, zittingsplaats Den Haag van 17 februari 2021¹⁴ waarin is overwogen dat er gevallen van succesvolle vrijwillige terugkeer naar Libanon zijn geweest.

9.2 De rechtbank is, anders dan is vastgesteld door verweerder, van oordeel dat uit de door partijen

ingebrachte algemene informatie ten opzichte van het eerdere afwijzende besluit, een wezenlijke verslechtering blijkt van de situatie voor Palestijnse staatloze in Libanon en in het bijzonder in het Ain Al Helwa kamp.

9.2.1 De rechtbank verwijst daartoe in het bijzonder naar de volgende passages uit het Thematisch ambtsbericht:

“UNRWA kampt al jaren met financiële problemen en budgettekorten vanwege de groeiende vluchtelingenpopulatie en doordat bijdrages van donoren teruglopen. Met name het stopzetten van de bijdrage uit de Verenigde Staten onder de regering-Trump in 2018 heeft invloed gehad op de financiën van UNRWA. In 2020 kampte UNRWA met een tekort van 130 miljoen USD op een totaalbudget van 1,4 miljard USD. Dit budget beslaat volgens UNRWA alleen een minimum om basiswerkzaamheden lopend te houden.

Hoop en verwachting is dat de regering-Biden de betaling aan UNRWA hervat en dat de druk voor 2021 enigszins wordt verlicht. UNRWA was niet in staat om de salarissen van hun personeel, dat uit voornamelijk Palestijnse medewerkers bestaat, voor november en december 2020 uit te betalen.”¹⁵

“Een bron vertelt dat de kern van UNRWA-diensten blijvend beschikbaar zijn in 2020, maar wel met extra druk op diensten zoals juridische hulp, mentale- en psychologische gezondheidszorg en educatie. (...)

Een andere bron vertelt dat in de praktijk UNRWA mensen alleen in voedselhulp en matrassen kan voorzien, maar geen andere materiële of financiële hulp kan verlenen.

Gezien de huidige economische situatie in Libanon en de uitbraak van het coronavirus is de werkgelegenheid gedaald en verkeren meer mensen in een precaire situatie. In mei werd ingeschat dat meer dan de helft (55%) van Libanons bevolking in armoede leefde en dat extreme armoede is gegroeid. Onderzoek van juni 2020 geeft aan dat naar schatting 80% van Palestijnen in Libanon het merendeel of geheel van hun inkomen hebben verloren aan de gevolgen van de economische situatie en de uitbraak van het coronavirus. Daarnaast geeft een bron aan dat in maart 2020 werd geschat dat bijna 90% van PRS in armoede leefden.”¹⁶

“Er zijn geen eenduidige recente werkloosheidscijfers beschikbaar. Het werkloosheidspercentage onder Palestijnen was hoger dan het gemiddelde cijfer in Libanon (6% in 2014), 23,2% voor PRL (*toevoeging rechtbank: Palestinian Refugee from Lebanon*) en 52,5% voor Palestijnse vluchtelingen uit Syrië (PRS) in 2015. Het ILO stelt dat de economische situatie in Libanon al voor de uitbraak van het COVID-19 virus precair was. In 2018-2019 was de werkloosheid in Libanon 11,4% en 23,3% onder jongeren. Volgens het ILO heeft de economische crisis, de inflatie van het Libanese pond en de uitbraak van het COVID-19 virus in Libanon het afgelopen jaar geleid tot werkloosheid. Jongeren, werkers in de informele sector, vrouwen en vluchtelingen worden het hardst geraakt door de crisis. Palestijnse vrouwen en de LHBTI groep worden extra hard geraakt. Ook heeft de explosie in de haven van Beirut in augustus 2020 de economische situatie geraakt. Volgens schattingen zijn er als direct gevolg van de explosie 70.000 tot 100.000 mensen werkloos geworden, afgezien van de onbekende aantallen winkels en ondernemingen die zijn getroffen.”¹⁷

“In de huidige coronacrisis hebben Palestijnen in vluchtelingenkampen via de PRCS en UNRWA toegang tot COVID-19 testen, voorlichting en ‘hygiene kits’. UNRWA heeft een regeling getroffen met het Libanese ministerie van Gezondheid om COVID-19 patiënten onder PRL en inwoners van de vluchtelingenkampen te laten opnemen in de Libanese ziekenhuizen. De slechte infrastructurele conditie en overbevolking in de vluchtelingenkampen geven een groter risico op het verspreiden van COVID-19. De gezondheidszorgdiensten van de PRCS en UNRWA staan onder druk vanwege de economische crisis in Libanon waardoor al bestaande budgettekorten en vertraging in

cashflow blijven aanhouden. De voornaamste uitdagingen zijn om medicijnen, medisch materiaal, protectiemateriaal en de capaciteit van werknemers te waarborgen. Een bron geeft aan dat PRL op het moment kwetsbaarder zijn dan bijvoorbeeld Syrische en PRS-vluchtelingen omdat ze vaak buiten (internationale) hulp vallen, zoals hulp vanuit UNHCR.”¹⁸

9.2.2 De rechtbank verwijst verder naar de volgende passages uit de brief van Vluchtelingenwerk Nederland van 25 februari 2021:

“In een verslag van de VN Veiligheidsraad (25, 24 april 2020) wordt gesteld dat de UNRWA is doorgegaan met het leveren van essentiële diensten met betrekking tot gezondheid, onderwijs, verbetering van de kampen, noodhulp en sociale diensten aan Palestijnse vluchtelingen in Libanon ondanks een ernstig financieringstekort.”¹⁹

“Volgens een statement van UNRWA (26 oktober 2020, 18) zorgt de toenemende armoede ervoor dat een groeiend aantal vluchtelingen uitsluitend afhankelijk is van de UNRWA-diensten. Zij vragen UNRWA om meer te doen in een tijd dat UNRWA niet weet of ze hun kerndiensten nog van de ene op de andere maand kunnen volhouden.

Voor het behoud van kwaliteitsdiensten zijn voldoende middelen nodig. De generaal geeft aan dat de financiën er slecht voorstaan. Het financieringstekort van UNRWA bedraagt momenteel 130 miljoen USD. Er zijn ook dringend aanvullende fondsen nodig om onderwijs te ondersteunen en om de ernstige sociaaleconomische impact van COVID-19 aan te pakken. UNRWA heeft een oproep gedaan van 95 miljoen USD en roept daarbij de VN-lidstaten op om geld beschikbaar te stellen.

De VN Veiligheidsraad stelt in haar rapport over Libanon (Bijlage 3, 14 juli 2020) dat de financiële situatie van UNRWA haar vermogen heeft belemmerd om adequaat te voldoen aan de toenemende sociaaleconomische behoeften van de Palestijnse vluchtelingengemeenschap en dit heeft geleid tot demonstraties tegen het Agentschap. Op 7 mei kondigde UNRWA een noodplan aan voor de contante bijstand ter waarde van \$ 11.807.287, hoewel het onvoldoende is om in de basisbehoeften te voorzien, met een toewijzing van ongeveer 100.000 Libanees pond per vluchteling. De UNRWA heeft verdere noodfinanciering verzocht via de UNRWA COVID-19 flash-oproep en de Libanon COVID-19 Emergency Appeal.”²⁰

9.2.3 Uit deze passages blijkt naar het oordeel van de rechtbank dat staatloze Palestijnen in Libanon kwetsbaar zijn en zelfs kwetsbaarder dan andere vluchtelingen in Libanon. Verder blijkt uit deze informatie dat de algemene economische verslechtering in Libanon, vanwege de COVID-19-pandemie en de explosies in Beiroet in augustus 2020, de al bestaande slechte economische positie van staatloze Palestijnen nog meer heeft verslechterd. Zo heeft naar schatting 80% van Palestijnen in Libanon het merendeel of geheel van zijn inkomen verloren aan de gevolgen van de economische situatie en de uitbraak van het coronavirus. De toenemende armoede zorgt er volgens UNRWA voor dat een groeiend aantal vluchtelingen uitsluitend afhankelijk is van de UNRWA-diensten.

Daar komt bij dat UNRWA zelf ook al jaren kampt met financiële problemen en budgettekorten vanwege de groeiende vluchtelingenpopulatie en doordat bijdrages van donoren teruglopen. Verweerder beaamt ook dat de financiële problemen van UNRWA groter zijn geworden. Deze problemen kunnen naar het oordeel van de rechtbank, gelet op het aanzienlijke tijdsverloop waarin deze problemen voortduren, inmiddels aangemerkt worden als chronische financiële problemen. Uit de algemene informatie blijkt naar het oordeel van de rechtbank niet eenduidig dat UNRWA desondanks in staat is gebleken de basisdiensten met betrekking tot gezondheid, onderwijs, verbetering van de kampen, noodhulp en sociale diensten aan Palestijnse vluchtelingen in Libanon te blijven voldoen. De VN Veiligheidsraad stelt op 24 april 2020 weliswaar inderdaad (zoals verweerder aanhaalt) dat de UNRWA is

doorgegaan met het leveren van essentiële diensten ondanks een ernstig financieringstekort. Een paar maanden later, op 14 juli 2020, wordt echter een ander beeld geschetst door de VN Veiligheidsraad namelijk dat de financiële situatie van UNRWA haar vermogen heeft belemmerd om adequaat te voldoen aan de toenemende sociaaleconomische behoeften van de Palestijnse vluchtelingengemeenschap.

Verder haalt verweerder een bron aan die vertelt dat de kern van UNRWA-diensten blijvend beschikbaar zijn in 2020, maar wel met extra druk op diensten zoals juridische hulp, mentale- en psychologische gezondheidszorg en educatie. Een andere bron vertelt echter dat in de praktijk UNRWA mensen alleen in voedselhulp en matrassen kan voorzien, maar geen andere materiële of financiële hulp kan verlenen. Verweerders standpunt dat uit de algemene informatie blijkt dat UNRWA de basisdiensten is blijven aanbieden, mist een deugdelijke motivering en zorgvuldige voorbereiding, omdat door verweerder informatie waaruit het tegengestelde blijkt niet is betrokken. Overigens maakt het aanbieden van basisdiensten ook niet zonder meer dat UNRWA de levensomstandigheden biedt die stroken met de opdracht waarmee zij is belast. De kwaliteit van die diensten moet daarbij ook worden betrokken. Niet is gebleken dat verweerder dit heeft gedaan, terwijl uit het statement van UNRWA zelf van 26 oktober 2020 naar het oordeel van de rechtbank blijkt dat het nog maar de vraag is of de kwaliteit voldoet aan de minimumvereisten.

Gelet op dit alles, in samenhang bezien, is de rechtbank van oordeel dat het standpunt van verweerder dat geen sprake is van een wezenlijke verslechtering van de situatie in het vluchtelingenkamp sinds het eerdere afwijzende besluit, niet wordt gevolgd.

9.3 Verder neemt de rechtbank met betrekking tot eisers betoog dat hij niet meer kan terugkeren naar Libanon dan wel het vluchtelingenkamp, de volgende informatie uit het Thematisch ambtsbericht²¹ in aanmerking:

“Sinds de Libanese verkiezingen in mei 2018 kunnen PRL die in het buitenland wonen zonder verblijfsvergunning geen reisdocumenten van de Libanese autoriteiten krijgen. Hun terugkeer naar Libanon loopt vast als gevolg van een besluit van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken.”

Op grond van de informatie uit het Thematisch ambtsbericht heeft eiser aannemelijk gemaakt dat hij geen concrete mogelijkheid heeft om toegang te krijgen tot het kamp, nu hij ter zitting heeft verklaard dat zijn reisdocument sinds maart 2019 is verlopen. Het verlopen van zijn reisdocument heeft plaatsgevonden na het eerdere afwijzende besluit. Voor zover verweerder heeft betoogd dat op dit punt geen sprake is van een nieuw, relevant element of bevinding, wordt dat betoog dus ook niet gevolgd.

Conclusie beroep

10. Wat hierboven is overwogen onder 9.2 tot en met 9.3 leidt tot de conclusie dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van nieuwe, relevante elementen of bevindingen. Verweerder heeft de aanvraag dan ook ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. Het beroep is gegrond. Verweerder zal binnen zes weken opnieuw moeten beslissen op de aanvraag van eiser met inachtneming van deze uitspraak.

11. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op €1.602,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 2 punten voor het verschijnen op twee zittingen, met een waarde per punt van € 534,-, en wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van €1.602,00.

Deze uitspraak is gedaan door mrs. H. Battjes, voorzitter, E.J. van Keken en S. Ok, rechters, in aanwezigheid van mr. M. Belhaj, griffier.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen **één week** na de dag van bekendmaking.

-
- ¹ The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.
 - ² Verdrag betreffende de status van vluchtelingen.
 - ³ Zaaknummer: C-364/11 en vindplaats: ECLI:EU:C:2012:836.
 - ⁴ Richtlijn 2004/83/EG.
 - ⁵ Zie ook paragraaf C2/3.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000.
 - ⁶ Zaaknummer: C-507/19 en vindplaats: ECLI:EU:C:2021:3, in het bijzonder overweging 57.
 - ⁷ Vooral paragraaf 6 is van belang.
 - ⁸ Verweerder verwijst naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3804, r.o. 1.1 en 1.4, van 17 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2394, r.o. 3.1 en 3.2 en van 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3336, r.o. 3.2.
 - ⁹ Zie pagina 6 van het rapport opvolgende aanvraag.
 - ¹⁰ Vindplaats: ECLI:NL:RBDHA:2019:13451.
 - ¹¹ Zie pagina 15 van het rapport van nader gehoor in de vorige procedure.
 - ¹² Zie pagina's 18, 19, 21 van het rapport van nader gehoor in de vorige procedure.
 - ¹³ Met de titel: Lebanon's invisible refugees, covid-19 and the Beirut port explosion van 19 augustus 2020 - Middle east institute.
 - ¹⁴ ECLI:NL:RBDHA:2021:1282, in het bijzonder rechtsoverweging 4.5.
 - ¹⁵ Pagina's 40 en 41.
 - ¹⁶ Pagina 41.
 - ¹⁷ Pagina 53.
 - ¹⁸ Pagina 58.
 - ¹⁹ Pagina 3.
 - ²⁰ Pagina 8.
 - ²¹ Op pagina 43.

