

Uitspraak 202101105/1/V1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2022:1
Datum uitspraak:	3 januari 2022
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 22 november 2019 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

hoger beroep asiel

Volledige tekst

202101105/1/V1.

Datum uitspraak: 3 januari 2022

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 Roermond, van 9 februari 2021 in zaak nr. NL19.28807 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 22 november 2019 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

Bij uitspraak van 9 februari 2021 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en de staatssecretaris opgedragen een nieuw besluit op de aanvraag te nemen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. G.J. van der Graaf, advocaat te Arnhem, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Overwegingen

Inleiding

1. De vreemdeling is van Palestijnse komaf en staatloos. Hij heeft in 2014 een eerste asielaanvraag ingediend en daaraan ten grondslag gelegd dat hij is geboren in Irak en daar tot 2006 heeft gewoond. Nadat hij Irak naar eigen zeggen gedwongen heeft verlaten, is hij naar Egypte gereisd en heeft hij daar tot 2014 verbleven. Hij werd daar naar eigen zeggen gediscrimineerd vanwege zijn Palestijnse afkomst. Zo mocht hij geen onderwijs volgen en mocht hij niet trouwen. Ook had hij geen recht op medische voorzieningen. Zijn aanvragen voor een verblijfsvergunning werden keer op keer afgewezen. Als reden voor die afwijzing werd aangegeven dat hij als Palestijn niet rechtstreeks vanuit Palestina naar Egypte was gekomen, maar eerst vanuit Palestina naar Irak was gegaan. Hij heeft verklaard in september 2013 te zijn overvallen, beroofd en mishandeld en in mei 2014 te zijn ontvoerd. Daarna heeft hij Egypte verlaten. De staatssecretaris heeft zijn eerste asielaanvraag bij besluit van 30 september 2014 afgewezen, omdat hij van de vreemdeling mag verwachten dat hij naar de Palestijnse gebieden gaat. Dat besluit staat met de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 23 oktober 2014 en de uitspraak van de Afdeling van 16 juni 2015, in rechte vast.

2. De vreemdeling heeft vervolgens in 2016 een tweede asielaanvraag ingediend. De staatssecretaris heeft deze tweede asielaanvraag afgewezen, omdat hij van de vreemdeling mag verwachten dat hij naar Irak gaat, waar hij volgens de staatssecretaris zijn gebruikelijke verblijfplaats had. De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, heeft dit besluit bij uitspraak van 13 september 2017, vernietigd. Vervolgens heeft de staatssecretaris de asielaanvraag van de vreemdeling bij voormeld besluit van 22 november 2019 opnieuw afgewezen. Daaraan heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag niet op de vreemdeling van toepassing is en dat hij van hem mag verwachten dat hij terugkeert naar Egypte. Na beoordeling van de door de vreemdeling gestelde problemen in Egypte heeft de staatssecretaris geconcludeerd dat er geen aanleiding bestaat voor de conclusie dat hij in Egypte gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag en dat hij ook niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij in Egypte een reëel risico loopt op ernstige schade.

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

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat de vreemdeling niet onder de reikwijdte van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag valt. Ten eerste omdat de staatssecretaris zonder goede motivering terugkomt van zijn in de eerste asielprocedure ingenomen standpunt dat hij wél onder de reikwijdte van deze bepaling valt, dat wil zeggen - zo begrijpt de Afdeling het oordeel van de rechtbank - onder de in artikel 1(D), eerste volzin, van het Vluchtelingenverdrag opgenomen uitsluitingsgrond. Ten tweede omdat de vreemdeling staat geregistreerd bij de 'United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East' (hierna: UNRWA) als zoon van zijn vader en de staatssecretaris hieruit afleidt dat hij in aanmerking komt voor bescherming en bijstand van de UNRWA. De rechtbank heeft verwezen naar het standpunt van de UNHCR dat deze bepaling ook van toepassing kan zijn op een Palestijn die nooit in een sector van het werkgebied van de UNRWA heeft verbleven. Volgens de rechtbank moet de staatssecretaris beoordelen of de toepasselijkheid van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag op de vreemdeling ertoe leidt dat hij op grond van de eerste volzin van deze bepaling moet worden uitgesloten van de werking van het Vluchtelingenverdrag. Als dat het geval is, moet de staatssecretaris vervolgens beoordelen of de vreemdeling op grond van de tweede volzin van deze bepaling in aanmerking komt voor internationale bescherming. Omdat hij dat heeft nagelaten, is de rechtbank tot de conclusie gekomen dat de staatssecretaris het besluit onzorgvuldig heeft voorbereid en ondeugdelijk heeft gemotiveerd. Deze uitspraak geeft antwoord op de vraag of de rechtbank terecht deze conclusie heeft getrokken.

Grief

5. Volgens de staatssecretaris heeft de rechtbank niet onderkend dat de vreemdeling niet onder de reikwijdte van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag valt, omdat hij nooit in één van de sectoren van het werkgebied van de UNRWA heeft verbleven en daarom niet kort vóór het indienen van zijn asielaanvraag daadwerkelijk bijstand en bescherming van de UNRWA heeft gekregen. Volgens de staatssecretaris is dit een vereiste om onder de reikwijdte van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag te vallen. Hij verwijst daarbij naar het arrest van het Hof

van Justitie van 17 juni 2010, Bolbol, ECLI:EU:C:2010:351, en de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:447](#). Volgens de staatssecretaris staat de uitkomst van de eerdere asielprocedure niet in de weg aan zijn huidige standpunt dat de vreemdeling niet onder de reikwijdte van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag valt. Uit de eerste asielprocedure blijkt volgens de staatssecretaris niet dat vaststaat dat artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag wél op hem van toepassing is.

Beoordeling grief

6. De Afdeling begrijpt het oordeel van de rechtbank aldus, dat de staatssecretaris eerst moet vaststellen of de vreemdeling valt onder de reikwijdte van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag, en daarmee artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn, en vervolgens moet nagaan of de eerste dan wel tweede volzin van deze bepaling op hem van toepassing is. De vreemdeling heeft in zijn schriftelijke uiteenzetting aangevoerd dat wanneer de staatssecretaris hem op basis van de eerste volzin niet kan uitsluiten van de werking van het Vluchtelingenverdrag, dat ertoe leidt dat hij van rechtswege in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus.

6.1. De Afdeling ziet dit anders. De eerste volzin van artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn bevat een uitsluitingsgrond. Een staatloze Palestijn die bescherming en bijstand ontvangt van de UNRWA valt onder de reikwijdte daarvan. Dat betekent dat diegene is uitgesloten van de vluchtelingenstatus in de Unie en geen recht heeft op de voorzieningen uit hoofde van de Kwalificatierichtlijn. Dat is slechts anders wanneer de betrokken staatloze Palestijn óók valt onder de reikwijdte van de in de tweede volzin van deze bepaling opgenomen insluitingsgrond. Dat is het geval wanneer diegene in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid verkeert, de UNRWA om bijstand heeft gevraagd en de UNRWA niet in staat is in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht, waardoor de staatloze wegens omstandigheden buiten zijn wil gedwongen is het werkgebied van de UNRWA te verlaten (zie de uitspraak van de Afdeling van 14 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1550](#), onder 7). Ook moet de positie van de betrokkene, als staatloze Palestijn die in aanmerking komt voor bescherming en bijstand van de UNRWA, niet definitief zijn geregeld in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Indien de betrokken staatloze Palestijn onder de reikwijdte van die insluitingsgrond valt, heeft dat tot gevolg dat hij recht heeft op de voorzieningen uit hoofde van de Kwalificatierichtlijn zonder dat hij hoeft aan te tonen dat hij een gegronde vrees voor vervolging heeft, tenzij hij valt onder een van de overige in de richtlijn genoemde uitsluitingsgronden.

6.2. Wanneer de betrokken Palestijn niet valt onder de reikwijdte van de uitsluitings- of insluitingsgrond, is artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn in zijn geheel niet op hem van toepassing. Het betoog van de vreemdeling dat een Palestijn van rechtswege in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus indien de staatssecretaris hem op basis van de eerste volzin niet kan uitsluiten van de werking van het Vluchtelingenverdrag, is ook onjuist. Daarvoor moet eerst zijn voldaan aan de hiervoor onder 6.1 weergegeven vereisten. Voor het antwoord op de vraag of de vreemdeling binnen de reikwijdte van de eerste dan wel tweede volzin van artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn valt, is niet zozeer doorslaggevend of hij is geregistreerd bij de UNRWA, maar vooral of hij kort vóór het indienen van een asielverzoek daadwerkelijk bijstand van de UNRWA heeft ontvangen. De Afdeling wijst ter vergelijking op haar eerdergenoemde uitspraak van 19 februari 2019, onder 4.2, en het arrest Bolbol, punt 51. In latere arresten over artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn (zie in die zin de arresten van 19 december 2012, El Kott, ECLI:EU:C:2012:826, 25 juli 2018, Alheto, ECLI:EU:C:2018:584, onderscheidenlijk 13 januari 2021, XT, ECLI:EU:C:2021:3), is het Hof niet teruggekomen van deze overweging, ook niet nadat advocaat-generaal P. Mengozzi er in zijn conclusie van 17 mei 2018 voor de zaak Alheto, punt 33, en voetnoot 20, op heeft gewezen dat de UNHCR in de 'UNHCR Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees' van december 2017 het standpunt heeft ingenomen dat niet alleen Palestijnen die daadwerkelijk de bijstand van de UNRWA hebben ingeroepen onder de reikwijdte van artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag vallen, maar ook de Palestijnen die in aanmerking komen voor die bijstand. Anders dan de rechtbank, kent de Afdeling aan deze lezing van de UNHCR daarom geen doorslaggevend betekenis toe, te minder omdat dat zou betekenen dat de staatssecretaris iedere Palestijn die in theorie recht heeft op de bescherming en bijstand van de UNRWA, maar die nooit heeft ingeroepen en ontvangen, om die reden mag uitsluiten van de werking van de Kwalificatierichtlijn. Dat strookt niet met het doel van artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn, namelijk om Palestijnse vluchtelingen blijvende bescherming te bieden door middel van daadwerkelijke bescherming of bijstand (zie in die zin het arrest El Kott, punt 60). Omdat de vreemdeling nooit bescherming en bijstand van de UNRWA heeft ontvangen, en bovendien ook niet in één van de sectoren

van het werkgebied van de UNRWA heeft verbleven, is al om die reden duidelijk dat artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn in zijn geheel niet op hem van toepassing is. De rechtbank heeft daarom ten onrechte overwogen dat de motivering van de staatssecretaris waarom artikel 1(D) van het Vluchtelingenverdrag, en daarmee artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn, niet op de vreemdeling van toepassing is, niet deugt.

6.3. Het standpunt van de staatssecretaris in de eerdere asielprocedure dat de vreemdeling op grond van de eerste volzin van artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn, moet worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus staat niet in de weg aan zijn huidige standpunt dat de vreemdeling niet onder de reikwijdte van artikel 12, eerste lid, onder a, van de Kwalificatierichtlijn valt, omdat de staatssecretaris zijn huidige standpunt deugdelijk heeft gemotiveerd.

De grief slaagt.

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Omdat de rechtbank niet is toegekomen aan de beroepsgronden van de vreemdeling over het standpunt van de staatssecretaris dat de vreemdeling ook anderszins niet in aanmerking komt voor internationale bescherming, wijst de Afdeling de zaak naar de rechtbank terug om door haar te worden behandeld en beslist, waarbij zij het oordeel van de Afdeling in deze uitspraak in acht neemt (artikel 8:115, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb). De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, van 9 februari 2021 in zaak nr. NL19.28807;
- III. wijst de zaak naar de rechtbank terug.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. H.J.M. Baldinger, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.K. de Keizer, griffier.

w.g. Verheij

voorzitter

w.g. De Keizer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 januari 2022

282-927

BIJLAGE - Wettelijk kader

Internationaal recht

Vluchtelingenverdrag

Artikel 1. Definitie van de term "vluchteling"

A. Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als "vluchteling" elke persoon:

(...)

2. 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 inroepen, of die,

indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. (...)

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. (...)

Recht van de Europese Unie

Kwalificatierichtlijn (herschikking: PB 2011 L 337)

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;

(...)