

# Annex 3

Raad  
van State

No. R02.90.4934.

## AFDELING RECHTSPRAAK

Uitspraak in het geschil tussen:

J.M. Sison, van Filipijnse nationaliteit (appellant),  
vertegenwoordigd door mr. T. Boekman, advocaat te Haarlem

en

de Stantssecretaris van Justitie (verwoerder),  
vertegenwoordigd door mr. K.O. Bravenboer, ambtenaar ten departemente.

Bij beschikking van 13 juli 1990 heeft verweerder de verzoeken van appelllant om toelating als vluchteling en verlening van een vergunning tot verblijf afgewezen.

De beschikking is aan deze uitspraak gehecht.

Bij schrijven van 6 augustus 1990, ingekomen bij verweerder op 11 augustus 1990, heeft appelllant bij verweerder een verzoek om herziening ingediend.

Op dit verzoek is niet binnen de in artikel 34, tweede lid, van de Vreemdelingenwet genoemde termijn van drie maanden een beslissing genomen, zodat dit verzoek ingevolge dat artikellid geacht moet worden te zijn afgewezen.

Tegen deze fictieve beslissing heeft appelllant bij schrijven van 6 december 1990, ingekomen bij de Raad van State op 10 december 1990, beroep op grond van de Vreemdelingenwet ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

Het beroepschrift is aan deze uitspraak gehecht.

Dusgevraagd heeft verweerder bij schrijven van 11 juli 1991 een verweerschrift ingediend.

Het geschil is op 29 oktober 1992 behandeld in een openbare vergadering van de Afdeling, waarin appelllant en verwoerder bij monde van hun vertegenwoordigers hun standpunten nader hebben uiteengezet. Tevens zijn ter zitting gehoord de Minister van Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigd door mr. A.R. Westerink, ambtenaar ten departemente, en de Vertegenwoordiger in Nederland van de Hoge Commissaris der Verenigde Naties voor Vluchtelingen, vertegenwoordigd door mr. J.H. van der Veen.

In rechte:

- I. Ten aanzien van het beroep van appelllant, voor zover dat is gericht tegen de fictieve afwijzing van zijn verzoek om herziening van de weigering hem als vluchteling toe te laten

In artikel 1(F) 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 te noemen: het Verdrag, is bepaald dat de bepalingen van dit Verdrag niet van toepassing zijn 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.

In het verweerschrift - dat kan worden geacht de motivering van de bestrafen beslissing te bevatten - stelt verweerder dat aan de onderhavige beslissing dezelfde overwegingen ten grondslag liggen als vermeld in het advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken van 25 februari 1991. Hieruit volgt, dat verweerder zich primair baseert op het oordeel dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt gegronde vrees te hebben voor vervolging in de zin van het Verdrag. Subsidiar overweegt verweerder dat appellant op grond van het bepaalde in artikel 1(F), aanhef en onder c, van het Verdrag niet voor toelating in aanmerking komt.

Verweerder heeft met vorenstaande motivering miskend, dat bij de toepassing van het Verdrag in verband met het ernstige karakter van de in artikel 1(F) bedoelde gedragingen allereerst dient te worden nagegaan of, gelet op dat artikel, de overige bepalingen van het Verdrag wel van toepassing zijn.

In deze miskennis van verweerder ziet de Afdeling in dit geval geen zelfstandige grond tot vernietiging, nu verweerder in zijn verweerschrift ook op genoemd artikel 1(F) is ingegaan en dusdoende

de Afdeling in de gelegenheid heeft gesteld de bestreden beslissing op dit punt te toetsen.

Aldus dient allereerst te worden bezien of verweerder terecht tot de conclusie is gekomen dat op grond van artikel 1(F), aanhef en onder c, van het Verdrag, de overige bepalingen van dat Verdrag niet van toepassing zijn op appellant.

Te dien aanzien overweegt de Afdeling als volgt.

Artikel 1(F), aanhef en onder c, van het Verdrag dient, als uitsluitingsgrond, restrictief te worden uitgelegd.

Gelet op de aard en de inhoud van de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties, zoals deze zijn geformuleerd in de preambule en in de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties, heeft artikel 1(F), aanhef en onder c, van het Verdrag primair het oog op personen die zich als orgaan van de staat hebben schuldig gemaakt aan daden van vervolging (persecution) of andere overheidsdaden welke een schending van de rechten van de mens inhouden, dan wel aan overheidsdaden welke de vrede in gevaar hebben gebracht, terwijl het op handelingen van andere personen slechts van toepassing is, indien deze flagrante schendingen van de rechten van de mens betreffen voor zover deze niet reeds onder artikel 1(F), aanhef en onder a, van het Verdrag, vallen.

Verweerder heeft onvoldoende aangegeven welke vermeende daden van appellant verweerder tot zijn oordeel met betrekking tot artikel 1(F), aanhef en onder c, van het Verdrag hebben geleid, op welke tijdstippen die daden hebben plaatsgevonden en welke betekenis verweerder in dit verband aan de amnestieverlening in 1986 toekent.

De Afdeling wijst er daarbij op dat de door verweerder in het kader van artikel 77, derde lid, van de Wet op de Raad op de State aan de Afdeling overgelegde stukken, op dit punt onvoldoende duidelijkheid verschaffen. Nu dit gebrek aan duidelijkheid, gelet op het vertrouwelijk karakter van de stukken, niet door hoor en wederhoor

kan worden weggenomen, kan de informatie in de vertrouwelijke stukken, voor zover deze onduidelijk is, niet ten nadele van appellant worden uitgelegd.

Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de bestreden beslissing wat dit onderdeel betreft in strijd is met het in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur dat een beschikking moet kunnen worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde en voor de betrokkene kenbare motivering. Deze beslissing moet dan ook in zoverre worden vernietigd op de grond, genoemd in artikel 8, eerste lid, onder d, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

Voor het geval dat verweerder bij het opnieuw in de zaak voorzien niet langer het standpunt zou huldigen dat de uitzonderingsgrond van artikel 1(F), aanhef en onder c, van het Verdrag op appellant van toepassing zou zijn, merkt de Afdeling het volgende op.

Ingevolge artikel 1(A), onder 2, van het Verdrag geldt, voor zover hier van belang, voor de toepassing van het 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 inroepen.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Vreemdelingenwet kunnen vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarin zij gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging wegens hun godsdienstige of politieke overtuiging of hun nationaliteit, dan wel wegens het behoren tot een bepaald ras of tot een bepaalde sociale groep, als vluchteling worden toegelaten.

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat de toelating niet kan worden geweigerd dan om gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend, indien de vreemdeling door de weigering genoopt zou worden zich onmiddellijk te begeven naar een land als bedoeld in het eerste lid.

Appellant heeft gesteld dat hij in de Filipijnen gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging.

Daartoe heeft appellant onder meer het volgende aangevoerd.

Hij is één van de oprichters van de Communistische Partij van de Filipijnen (C.P.P.) en is van 1968 tot 1977 voorzitter geweest van het Centraal Comité van die partij.

Voormelde betrokkenheid bij de C.P.P. was een van de redenen waarom appellant in november 1977 werd gearresteerd en veroordeeld tot tien jaar gevangenisstraf. Tijdens zijn gevangenschap werd hij ernstig mishandeld. Op 5 maart 1986, tien dagen nadat President Marcos was afgezet en het land moest verlaten, werd appellant vrijgelaten. In 1986 was appellant betrokken bij de oprichting van de People's Party. In augustus 1985 bedankte hij evenwel voor een nominatie als voorzitter van deze partij omdat hij zich was gaan bezighouden met intellectuele en literaire activiteiten.

Door de Filipijnse autoriteiten wordt hij er ten onrechte van beschuldigd dat hij weer voorzitter is geworden van het Centrale Comité van de C.P.P., betrokken is bij de New People's Army (N.P.A.) en allerlei subversieve activiteiten ontplooit. In verband daarmee werd op 14 september 1988 een aanklacht tegen hem ingediend wegens schending van de Republic Act 1700 (ook wel de Anti Subversion Law genoemd). Op 16 september 1988 werd zijn paspoort ongeldig verklaard. Indien hij terug moet keren naar de Filipijnen zal hij gearresteerd en vermoord worden. Van een eerlijk proces zal volgens appellant geen sprake zijn.

Blijkens het verweerschrift staat verweerder op het standpunt dat appellant geen vluchteling is en mitsdien niet als zodanig in Nederland kan worden toegelaten.

Daartoe heeft verweerder verwezen naar het ter zake uitgebrachte advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken. Deze commissie heeft onder meer het volgende overwogen.

"Weliswaar is aannemelijk dat appellant indien hij naar de Filipijnen zou terugkeren, mogelijk strafrechtelijke vervolging en bestraffing te wachten staat wegens betrokkenheid bij en activiteiten voor de C.P.P. en het N.P.A., waarvan hij aldaar wordt verdacht, doch niet

aannemelijk is geworden dat zodanige vervolging en bestraffing zullen zijn aan te merken als vervolging (persecution) in de zin van evenvermelde verdragsbepaling.

Aan dit oordeel legt de commissie ten grondslag dat geenszins aannemelijk is geworden dat de verdenking van betrokkenheid bij en activiteiten voor organisaties na 1977, die door appellant zijn ontkend, van iedere grond onthloot is. Door appellant na zijn vrijlating in 1986 gedane publieke uitspraken, bezien in samenhang met de inhoud van aan de commissie van de zijde van de Staatssecretaris van Justitie overgelegde stukken wijzen naar het oordeel van de commissie veeleer op het tegendeel.

Voorts overweegt de commissie dat van algemene bekendheid is - appellant heeft zulks ook niet bestreden - dat voornoemde organisaties zich ten doel stellen het staatsbestel van de Filipijnen omver te werpen om daarvoor een communistisch regime in de plaats stellen en dat zij gebruik van geweld daarbij niet schuwen. Onder voormeldé omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat mogelijke strafrechtelijke vervolging en bestraffing van appellant wegens betrokkenheid bij en activiteiten voor voornoemde organisaties reeds om die reden als vervolging (persecution) in evenbedoelde zin valt aan te merken.

Voorts is niet aannemelijk dat appellant, behalve met als normaal aan te merken strafrechtelijke vervolging en mogelijke bestraffing, ook te maken zal krijgen met discriminatoire vervolging, casu quo onevenredig zware bestraffing, omdat de vervolgende casu quo bestraffende instantie van oordeel is dat appellant de strafbare handelingen uit politieke motieven heeft gepleegd.

In dat verband wordt opgemerkt dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat - wat er zij van de gestelde mensenrechten-schendingen op de Filipijnen - juist hem een eerlijk proces zal worden onthouden. Mede vanwege zijn (internationale) bekendheid kan worden aangenomen dat in casu een eerlijk proces voldoende gewaarborgd is en dat de autoriteiten de vreemdeling voldoende bescherming zullen bieden tegen eigenhandig optreden van vigilantes en vergelijkbare groeperingen. Voor zover appellant aan zijn betoog ten grondslag legt, dat hij opnieuw strafrechtelijk vervolgd zal worden voor feiten, waarvoor hij

reeds geruime tijd in de gevangenis heeft gezeten, totdat hem amnestie verleend werd, leidt dit niet tot een ander resultaat, reeds omdat uit ook aan appellant bekende stukken blijkt dat de hernieuwde interesse van de Filipijnse autoriteiten is gewekt door uitlatingen en gedragingen van de vreemdeling, daterend van na zijn vrijlating in maart 1986."

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft ter zitting het standpunt van verweerder onderschreven.

De Vertegenwoordiger in Nederland van de Hoge Commissaris der Verenigde Naties voor Vluchtelingen heeft ter zitting onder meer het volgende naar voren gebracht.

Hij heeft ter inleiding opgemerkt dat zijn zienswijze is gebaseerd op de stukken waar de Vertegenwoordiger in Nederland van de Hoge Commissaris der Verenigde Naties voor Vluchtelingen inzage in heeft gehad. De mogelijkheid dat de zienswijze anders zou uitvallen indien de Vertegenwoordiger ook inzage zou hebben in de in deze zaak bestaande vertrouwelijke stukken kan, aldus de Vertegenwoordiger, uiteraard niet worden uitgesloten.

Ten aanzien van de gegrondheid van de vrees en de bescherming van overheidswege luidt de zienswijze van de Vertegenwoordiger in Nederland van de Hoge Commissaris der Verenigde Naties voor Vluchtelingen als volgt.

"De Afdeling Nederland van Amnesty International heeft in een brief van 17 oktober 1990 geadresseerd aan het Ministerie van Justitie een zienswijze gegeven in deze zaak. Op bladzijde 5 wordt gesteld dat "legale (...) organisaties worden er publiekelijk (...) van beschuldigd dat zij een dekmantel zijn voor de illegale C.P.P. en N.P.A.". "De vertegenwoordigers en leden van deze organisaties komen door deze beschuldigingen in direct levensgevaar te verkeren". Op bladzijde 8 wordt gesteld dat in november 1986 de eerste voorzitter van de People's Party is vermoord, en dat zeven vooraanstaande leden van deze partij sindsdien met de dood zijn bedreigd, dan wel aan moordaanslagen zijn ontsnapt.

Uit de stukken blijkt dat appellant oprichter is van de People's Party en dat deze partij een legale partij is. De tegen de



asielzoeker in zijn land van herkomst gevoerde campagne, zoals beschreven op de bladzijden 8 tot en met 10 van de brief van Amnesty International, vertoont voldoende overeenstemming met de situatie van andere, hierboven in paragraaf 3 aangeduide, vertegenwoordigers en leden van de People's Party en andere legale organisaties, dat vastgesteld kan worden dat asielzoekers vrees - helaas - gegrond is.

De treurige mensenrechtensituatie in asielzoekers land van herkomst is uitgebreid beschreven door Amnesty International. Op zijn best kan men stellen dat de overheid niet in staat is mensen als deze asielzoeker te beschermen. Er zijn echter ook sterke aanwijzingen - eveneens aangegeven door Amnesty International - dat onderdelen van het overheidsapparaat - het leger - betrokken zijn bij campagnes tegen mensen zoals asielzoeker. Het kan daarom geconcludeerd worden dat de overheid niet in staat is deze mensen effectief te beschermen tegen vervolging en zelfs dat de overheid hoogstwaarschijnlijk mede verantwoordelijk is voor deze vervolging."

Naar het oordeel van de Afdeling biedt hetgeen verweerder in het verweerschrift naar voren heeft gebracht onvoldoende grondslag voor het oordeel dat appellant in de Filipijnen ten tijde van de bestreden beslissing geen gegronde reden had om te vrezen voor vervolging.

Naar ook door verweerder is erkend stond appellant ten tijde van de bestreden beslissing in de Filipijnen mogelijk strafrechtelijke vervolging en bestraffing te wachten in verband met zijn vermeende betrokkenheid bij en activiteiten voor de C.P.P. en N.P.A..

De Afdeling acht het, mede gezien het standpunt van de Vertegenwoordiger in Nederland van de Hoge Commissaris der Verenigde Naties voor Vluchtelingen, door verweerder onvoldoende aannemelijk gemaakt dat appellant naast als normaal aan te merken strafrechtelijke vervolging en bestraffing niet ook te maken zal krijgen met discriminatoire vervolging dan wel onevenredig zware bestraffing, omdat de vervolgende dan wel bestraffende instantie van oordeel is dat appellant de strafbare handelingen uit politieke motieven heeft gepleegd.

Dat de (internationale) bekendheid van appellant een voldoende waarborg zou bieden voor een eerlijk proces en een afdoende bescherming vanwege de Filipijnse autoriteiten, acht de Afdeling geenszins overtuigend.

II. Ten aanzien van het beroep van appellant voor zover dat is gericht tegen de fictieve afwijzing van zijn verzoek om herziening van de weigering hem een vergunning tot verblijf te verlenen

Aangezien dit onderdeel van de bestreden beslissing eerst naar behoren kan worden beoordeeld, nadat bekend is geworden welke beslissing uiteindelijk op het verzoek van appellant om toelating als vluchteling is genomen en op welke gronden die beslissing berust, ziet de Afdeling in de vernietiging van de weigering om appellant als vluchteling toe te laten voldoende aanleiding om - op dezelfde grond - over te gaan tot vernietiging van de weigering om aan appellant een vergunning tot verblijf te verlenen.

Uitspraak:

De Raad van State, Afdeling rechtspraak;

Gezien de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, de  
Vreemdelingenwet en de Wet op de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

vernietigt de uit artikel 34, tweede lid, van de Vreemdelingenwet  
voortgevloede beslissing tot afwijzing van het door appellant  
ingediende verzoek om herziening.

Aldus vastgesteld te 's-Gravenhage op 17 december 1992,  
door mr. P. van Dijk, voorzitter, dr. J.C.K.W. Bartel, lid, en  
mr. L. Dorhout, lid i.b.d., in tegenwoordigheid van  
mr. L.A. Zegwaard, ambtenaar van Staat.

w.g. Zegwaard  
ambtenaar van Staat.

w.g. Van Dijk  
voorzitter.

Uitgesproken in het openbaar, overeenkomstig artikel 100, eerste lid,  
van de Wet op de Raad van State.

Voor eensluidend afschrift  
de Secretaris van de Raad van State,  
voor deze,

