

Raad
van State

Annex 4

No. R02.93.2271.

Datum uitspraak: 21 februari 1995.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geschil tussen:

J.M. Sison, van Filipijnse nationaliteit (appellant)

en

de Staatssecretaris van Justitie (verwoerder).

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

Bij schrijven van 6 augustus 1990, ingekomen bij verweerder op 11 augustus 1990, heeft appelland 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 appelland 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.

Bij uitspraak van 17 december 1992, no. R02.90.4934, RV 1991, 12, heeft de Afdeling rechtspraak de beslissing van verweerder vernietigd.

Deze uitspraak is aan deze uitspraak gehecht.

Bij beslissing van 26 maart 1993, nr. 8702.16.0027, heeft verweerder, opnieuw beslissend op het verzoek om herziening van appelland, dit wederom afgewezen.

De beslissing is aan deze uitspraak gehecht.

Tegen deze beslissing heeft appelland bij schrijven van 23 april 1993, ingekomen bij de Raad van State op 26 april 1993, beroep op grond van de Vreemdelingenwet ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

Bij schrijven van 25 mei 1993 heeft appelland zijn beroep gemotiveerd.

Dit schrijven is aan deze uitspraak gehecht.

Desgevraagd heeft verweerder bij schrijven van 17 februari 1994 een verweerschrift ingediend.

Bij schrijven van 29 september 1994, aangevuld bij schrijven van 30 september 1994 en 18 november 1994, heeft appellant nader een memorie ingezonden.

Het geschil is op 12 januari 1995 behandeld in een openbare vergadering van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarin appellant in persoon en vertegenwoordigd door R.D. van As, te Nieuwegein, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. K. Bravenboer, ambtenaar ten departemente, zijn verschenen en hun standpunten nader hebben uiteengezet.

Tevens is ter zitting gehoord de Minister van Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigd door mr. D.M. Vinkeles Molchers, ambtenaar ten departemente.

In rechte

Op 1 januari 1994 is in werking getreden de Wet van 16 december 1993 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijk organisatie), Stb. 1993, 650. Uit de in deel 6, artikel I, van deze Wet neergelegde overgangsbepalingen volgt dat het geschil dient te worden behandeld met toepassing van het recht dat gold vóór 1 januari 1994, behoudens ten aanzien van de regeling inzake de proceskostenveroordeling in artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

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

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.

In bovengenoemde uitspraak van 17 december 1992 heeft de Afdeling rechtspraak de fictieve beslissing van verweerder tot afwijzing van het verzoek om herziening van de weigeringen van toelating als vluchteling en verlening van een vergunning tot verblijf vernietigd, omdat naar haar oordeel verweerder onvoldoende had aangegeven onder meer welke vermeende daden van appellant hem tot zijn oordeel hebben geleid dat artikel 1 (F), aanhef en onder c, 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, op appellant van toepassing is.

Met de bestreden beslissing heeft verweerder opnieuw in de zaak voorzien en thans geoordeeld dat appellant geen aanspraak kan maken op de bescherming voortvloeiende uit de bepalingen van het Verdrag, op grond van het bepaalde bij artikel 1(F), aanhef en onder a en b, van dit Verdrag. Dit oordeel heeft verweerder (primaar) ten grondslag gelegd aan zijn beslissing om aan appellant om gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend, op grond van artikel 15, tweede lid, van de Vreemdelingenwet, de toelating als vluchteling te weigeren.

De Afdeling zal allereerst nagaan of verweerder op basis van deze stellingname aan appellant op grond van artikel 15, tweede lid, van de Vreemdelingenwet de toelating als vluchteling kon weigeren.

Engevolge artikel 1(F) van het Verdrag zijn de bepalingen van dit Verdrag niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie of 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.

Ter onderbouwing van zijn stelling dat appellant geen aanspraak kan maken op de bescherming voortvloeiende uit de bepalingen van het Verdrag, op grond van het bepaalde bij artikel 1(F), aanhef en onder a en b, van dit Verdrag, heeft verweerder in de bestreden beslissing het volgende gesteld:

Uit een brief van de Binnenlandse Veiligheidsdienst van 3 maart 1993 is gebleken dat appellant de tegenwoordige voorzitter en leider is van de Communistische Partij van de Filipijnen (CPP). Voorts is gebleken dat de militaire arm van de CPP, de New People's Army (NPA), ondergeschikt is aan het Centraal Comité van de CPP en derhalve aan appellant.

De Binnenlandse Veiligheidsdienst heeft geconstateerd dat appellant feitelijk sturing geeft aan de NPA. De NPA - en daarmee betrokkene - is verantwoordelijk voor een groot aantal terreurdaden in de Filipijnen.

Als voorbeelden van de genoemde terreurdaden heeft verweerder in de bestreden beslissing gegeven:

- de moord op 40 inwoners (voornamelijk werloze vrouwen en kinderen) van het dorp Digos op het eiland Mindanao op 25 juni 1989;
- het neerschieten van 14 personen, waaronder zes kinderen, in het dorp Dipalog in augustus 1989;
- de executie van vier inwoners van het dorp Del Monte op 16 oktober 1991.

Voorts heeft verweerder gewezen op de zuivering die in 1985 binnen de gelederen van de CPP en de NPA heeft plaatsgevonden, waarbij naar schatting 800 leden van deze organisaties zonder vorm van proces zijn vermoord.

Bovendien heeft de Binnenlandse Veiligheidsdienst, aldus verweerder, geconstateerd dat de CPP/NPA contacten onderhoudt met terroristische organisaties verspreid over de gehele wereld, terwijl er ook persoonlijke contacten tussen appellant en vertegenwoordigers van dergelijke organisaties zijn waargenomen.

Ter ondersteuning van zijn stelling dat de NPA zich schuldig heeft gemaakt aan geweldsdaden heeft verweerder in de bestreden beslissing tevens verwezen naar een publikatie van Amnesty International met de titel "The killing goes on", gedateerd februari 1992, alsmede naar perspublicaties waaruit dit zou blijken.

Naar de mening van verweerder zijn de onder verantwoordelijkheid van appellant gepleegde terreurdaden aan te merken als misdrijven tegen de menselijkheid als bedoeld in artikel 1(F), aanhef en onder a, van het Verdrag. Het betreft handelingen waartegen zich richten de in annex VI van het "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status" van de UNHCR genoemde "international instruments relating to article 1F(a) of the 1951 Convention". In het bijzonder kunnen naar de mening van verweerder de hiervoor omschreven daden worden aangemerkt als schending van artikel 3 (1) van de Geneefse Verdragen van 12 augustus 1949. Verweerder heeft voorts verwezen naar het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966 en het Internationaal Verdrag tegen foltering en andere onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing van 10 december 1984.

Bovendien zijn, zo heeft verweerder in de bestreden beslissing gesteld, de op gezag en onder verantwoordelijkheid van appellant gepleegde terreurdaden aan te merken als niet-politieke misdrijven, begaan buiten het land van toevlucht, als bedoeld in artikel 1(F), aanhef en onder b, van het Verdrag. De hierbedoelde daden zijn naar het oordeel van verweerder van buitengewoon ernstige aard en staan in zijn visie niet in verhouding tot de politieke doelstelling waarvoor zij zijn gepleegd.

De Afdeling heeft met toepassing van artikel 77, derde en vierde lid, van de Wet op de Raad van State kennis genomen van de produkties 27 tot en met 34 van het departementale dossier, alsmede van het van de door verweerder in de bestreden beslissing aangehaalde brief van de

Binnenlandse Veiligheidsdienst van 3 maart 1993 ten grondslag liggende operationele materiaal.

De Afdeling overweegt dienaangaande als volgt.

De Afdeling acht op basis van genoemd materiaal voldoende aannemelijk dat appellant ten tijde van de bestreden beslissing de voorzitter en leider was van de CPP. Voorts rechtvaardigen de stukken de conclusie dat de NPA ondergeschikt is aan het Centraal Comité van de CPP en dat appellant vanuit Nederland ten tijde van de bestreden beslissing althans heeft beoogd mede feitelijk leiding te geven aan de NPA. Dat de NPA verantwoordelijk is voor een groot aantal terreurdaden in de Filipijnen acht de Afdeling reeds op grond van openbare bronnen, zoals de berichten van Amnesty International, voldoende aannemelijk. De stukken bieden verder aanknopingspunten voor het oordeel dat appellant althans heeft beoogd sturing te geven aan activiteiten als hiervoor genoemd, onder verantwoordelijkheid van de NPA in de Filipijnen uitgevoerd. Ook komt uit de stukken naar voren dat er aanknopingspunten zijn voor de juistheid van de stelling van verweerder dat de CPP/NPA contacten onderhoudt met terroristische organisaties, verspreid over de gehele wereld en dat er persoonlijke contacten tussen appellant en vertegenwoordigers van dergelijke organisaties zijn geweest. Bedoelde stukken leveren echter onvoldoende aanknopingspunten op voor het gefundeerde oordeel dat appellant in die mate mede leiding heeft gegeven aan en verantwoordelijkheid draagt voor bedoelde activiteiten, dat staande kan worden gehouden dat er ernstige redenen bestaan te veronderstellen dat appellant de in voornoemde artikelleden genoemde misdrijven heeft begaan. Hierbij heeft de Afdeling nadrukkelijk in aanmerking genomen dat, gelijk de Afdeling rechtspraak reeds heeft overwogen in bovengenoemde uitspraak van 17 december 1992, artikel 1(F) van het Verdrag restrictief dient te worden uitgelegd.

Derhalve is de Afdeling van oordeel dat verweerder op basis van bedoelde stukken niet kon aannemen dat appellant de bescherming van het Verdrag moet worden ontzegd. Hieruit volgt dat de door verweerder gehanteerde (primaire) motivering om appellant op grond van artikel 15, tweede lid, van de Vreemdelingenwet de toelating als vluchteling te weigeren, ontoereikend is.

Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de bestreden beslissing op dit punt niet in stand kan blijven.

Blijkens de bestreden beslissing staat verweerder voorts op het standpunt dat, zelfs indien aangenomen zou worden dat het Verdrag wel op appellant van toepassing is en appellant als vluchteling wordt aangemerkt, dan nog op grond van artikel 15, tweede lid, van de Vreemdelingenwet appellant de toelating hier te lande zou worden geweigerd. Daartoe heeft verweerder in de bestreden beslissing (subsidiair) gesteld dat de activiteiten die door en op gezag van appellant zijn en worden ontplooid een gewichtig belang van de Nederlandse Staat aantasten, te weten de integriteit en geloofwaardigheid van Nederland als soevereine staat, met name in relatie tot zijn verantwoordelijkheden tegenover andere staten.

De Afdeling ziet hierin aanleiding eerst te onderzoeken of appellant in de Filipijnen gegronde reden heeft te vreesen voor vervolging.

De Afdeling overweegt dienaangaande als volgt.

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 heeft, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen.

In eerdergenoemde uitspraak van 17 december 1992, no. R02.90.4934, heeft de Afdeling rechtspraak reeds aangegeven dat zij het, mede gezien het in deze uitspraak vermelde standpunt van de Vertegenwoordiger in Nederland van de Hoge Commissaris der Verenigde Naties voor Vluchtelingen, door verweerder onvoldoende aannemelijk gemaakt acht 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, achtte de Afdeling rechtspraak geenszins overtuigend.

De Vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris der Verenigde Naties voor Vluchtelingen heeft bij schrijven van 11 januari 1995 gebruik gemaakt van de hem geboden mogelijkheid zijn zienswijze omtrent deze zaak kenbaar te maken.

De Vertegenwoordiger heeft te kennen gegeven dat hij geen aanleiding ziet tot wijziging van zijn eerder ingenomen standpunt, inhoudende dat appellant in de Filipijnen gegronde reden heeft om te vrezen voor vervolging.

Amnesty International heeft bij brief van 30 juni 1993 in reactie op de bestreden beslissing van 26 maart 1993 te kennen gegeven dat er voornamelijk geen verandering is gekomen in het in een brief aan het Ministerie van Justitie van 17 oktober 1990 reeds door haar ingenomen standpunt. Amnesty International huldigt derhalve nog steeds het standpunt dat zij meent dat appellant, indien hij gedwongen zou worden terug te keren naar de Filipijnen, gegronde redenen heeft te vrezen voor vervolging in vluchtelingrechtelijke zin en dat hij bij gedwongen terugkeer naar de Filipijnen onmiskenbaar het risico loopt slachtoffer te worden van marteling, buitengerechtelijke executie of 'verdwijning'.

Op grond van de bij de Afdeling bekende feiten stelt zij vast, dat appellant in de Filipijnen gegronde reden heeft om te vrezen voor vervolging en mitsdien als vluchteling in de zin van artikel 1(A), onder 2, van het Verdrag dient te worden aangemerkt.

Hieraan doet naar het oordeel van de Afdeling niet af dat, zoals uit een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 4 maart 1993 naar voren komt, met het intrekken van de zogenaamde Anti-Subversion Law op 22 september 1992 de CPP is gelegaliseerd en het lidmaatschap van de CPP niet langer strafbaar is. Evenmin kan tot een ander oordeel leiden dat de Filipijnse autoriteiten

herhaaldelijk de bereidheid hebben uitgesproken iedere veiligheidsmaatregel te treffen die appellant nodig acht wanneer hij in de Filipijnen verblijft. In dit verband hecht de Afdeling er nog aan op te merken dat zij onvoldoende aannemelijk acht dat de autoriteiten, ondanks de door hen uitgesproken bereidheid hiertoe, gezien de onoverzichtelijke situatie in de Filipijnen in staat zullen zijn appellant afdoende bescherming te bieden, indien van de kant van gewapende burgergroepen of paramilitaire eenheden het plan bestaat appellant te executeren.

Gezien het voorstaande zal de Afdeling vervolgens nagaan of de door verweerder (subsidiar) gegeven motivering om appellant op grond van artikel 15, tweede lid, van de Vreemdelingenwet, de toelating tot Nederland te weigeren, toereikend is.

Hoewel de Afdeling het door verweerder gestelde belang erkent, mede gelet op de door haar geconstateerde aanwijzingen voor persoonlijke contacten tussen appellant en vertegenwoordigers van terroristische organisaties, kan dit - indien niet gegarandeerd is dat appellant in een ander land dan de Filipijnen zal worden toegelaten - niet leiden tot het gerechtvaardigd inroepen van artikel 15, tweede lid, van de Vreemdelingenwet. Hieraan staat in de weg dat een dergelijke weigering om appellant toe te laten als strijdig met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, hierna te noemen: het EVRM, moet worden geoordeeld.

Ingevolge artikel 3 van het EVRM mag niemand worden onderworpen aan folteringen noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen.

Met appellant is de Afdeling, mede op grond van het hiervoor overwogene, met name met betrekking tot het vluchtelingschap van appellant, van oordeel dat deze bij terugkeer naar de Filipijnen het reële gevaar loopt onderworpen te worden aan een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM.

De Afdeling komt tot haar oordeel dat het reële gevaar waarvoor appellant vreest, onmenselijke of vernederende behandelingen of

straffen betreft, op grond van een "fair balance" als aangegeven door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest van 7 juli 1989, RV 1989, 94, in de zaak Soering. Is eenmaal aldus de conclusie bereikt, dat er reëel gevaar voor onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen bestaat, dan is er voor een nadere afweging tussen het belang van appellant daarvan gevrijwaard te blijven en het door verweerder aangevoerde belang van de Nederlandse Staat bij niet-toelating geen ruimte, gelet op het absolute karakter van het in artikel 3 van het EVRM neergelagde verbod, dat in hetzelfde arrest in de zaak Soering is bevestigd.

Hieruit volgt dat de bestreden beslissing ook op dit punt niet in stand kan blijven.

Gezien al 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.

II. Ten aanzien van het beroep van appellant voor zover dat is gericht tegen de 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 gronden - over te gaan tot vernietiging van de weigering om aan appellant een vergunning tot verblijf te verlenen.

Voorts acht de Afdeling termen aanwezig toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

- I. vernietigt de beslissing van verweerder van 26 maart 1993, nr. 8702.16.0027, waarbij het verzoek om herziening van de weigeringen van toelating als vluchteling en vergunning tot verblijf is afgewezen;
- II. veroordeelt de Staatssecretaris van Justitie in de door appellant in verband met de behandeling van het beroep gemaakte kosten tot een bedrag van f 1775,-- , geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.
Het totale bedrag dient aan de Secretaris van de Raad van State (gizorekening 507590), onder vermelding van het zaaknummer R02.93.2274, te worden vergoed door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Justitie).

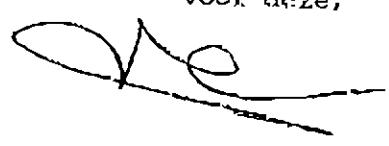
Aldus vastgesteld te 's-Gravenhage op 21 februari 1995, door mr. P.J. Boukema, voorzitter, mr. P. van Dijk en mr. I. Dorhout, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.J.C. van Geel, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Geel
ambtenaar van Staat

w.g. Boukema
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,



No. R02.93.2274/6I-125

Verzonden: