

ECLI:NL:RVS:2023:719

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	22-02-2023
Datum publicatie	22-02-2023
Zaaknummer	202206138/1/V6
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 november 2021 heeft de projectdirecteur van het Ministerie van Defensie de aanvraag van appellanten om op enige wijze hun overkomst naar Nederland te faciliteren, afgewezen. Appellanten hebben allen de Afghaanse nationaliteit en verblijven in Afghanistan. Zij bestaan uit [appellant] en haar familieleden. [appellant] stelt in Afghanistan gevaar te lopen, omdat zij werkzaam is geweest voor IDG Security Company en United Nations Assistance Mission in Afghanistan, een internationale missie in Afghanistan. Om die reden hebben appellanten op 16 september 2021 een aanvraag ingediend om te bereiken dat de minister van Buitenlandse Zaken hun overkomst van Afghanistan naar Nederland faciliteert. In de uitspraak van 14 september 2022 heeft de Afdeling het besluit van 30 november 2021 op deze aanvraag vernietigd. De minister heeft de aanvraag bij besluit van 28 september 2022 opnieuw afgewezen. Hij heeft daaraan ten grondslag gelegd dat appellanten niet in aanmerking komen om naar Nederland te worden overgebracht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2023/57 JV 2023/66

Uitspraak

202206138/1/V6.

Datum uitspraak: 22 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen,

appellanten,

en

de minister van Buitenlandse Zaken (hierna: de minister),

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 november 2021 heeft de projectdirecteur van het Ministerie van Defensie de aanvraag van appellanten om op enige wijze hun overkomst naar Nederland te faciliteren, afgewezen.

Bij uitspraak van 11 maart 2022 heeft de rechtbank het daartegen door appellanten ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2684, heeft de Afdeling het hoger beroep van appellanten tegen de uitspraak van de rechtbank gegrond verklaard, die uitspraak vernietigd, het beroep tegen het besluit van 30 november 2021 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Bij besluit van 28 september 2022 heeft de minister de aanvraag opnieuw afgewezen.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Appellanten en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 december 2022, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. J.A. Nijland, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, advocaat te Den Haag, en N.C.J. Maes, zijn verschenen. Ook is [persoon], een familielid van appellanten, verschenen. [appellant] heeft via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

Overwegingen

Inleiding

1. Appellanten hebben allen de Afghaanse nationaliteit en verblijven in Afghanistan. Zij bestaan uit [appellant] en haar familieleden. [appellant] stelt in Afghanistan gevaar te lopen, omdat zij werkzaam is geweest voor IDG Security Company en United Nations Assistance Mission in Afghanistan (hierna: UNAMA), een internationale missie in Afghanistan. Om die reden hebben appellanten op 16 september 2021 een aanvraag ingediend om te bereiken dat de minister hun overkomst van Afghanistan naar Nederland faciliteert.

1.1. In de uitspraak van 14 september 2022 heeft de Afdeling het besluit van 30 november 2021 op deze aanvraag vernietigd. De minister heeft de aanvraag bij besluit van 28 september 2022 opnieuw afgewezen. Hij heeft daaraan ten grondslag gelegd dat appellanten niet in aanmerking komen om naar Nederland te worden overgebracht. Ten eerste omdat appellanten hun aanvraag hebben ingediend nadat de minister de evacuatieoperatie op 26 augustus 2021 heeft beëindigd. Ten tweede omdat appellanten niet behoren tot de groepen personen voor wie het kabinet, bij brief van 11 oktober 2021 (Kamerstukken II 2021/22, 27 925, nr. 860), na beëindiging van de evacuatieoperatie een speciale voorziening heeft getroffen om hun overkomst naar Nederland te faciliteren.

Beroepsgronden van appellanten

2. Appellanten voeren aan dat de minister ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat zij niet behoren tot de in de brief van 11 oktober 2021 genoemde groepen personen. Omdat [appellant] werkte voor UNAMA vallen zij daar wél onder.

2.1. Appellanten doen verder een beroep op het evenredigheidsbeginsel. Zij vallen tussen wal en schip door de strikte categorisering in de brief van 11 oktober 2021 en de strikte toepassing daarvan door de minister. Volgens hen vertonen de werkzaamheden van [appellant] veel gelijkenissen met de werkzaamheden van de groepen personen voor wie het kabinet zich op grond van de brief van 11 oktober 2021 wél inspant om hun overkomst van Afghanistan naar Nederland te faciliteren.

2.2. Appellanten doen daarnaast een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Ter onderbouwing daarvan wijzen zij op de motivering van de minister dat hij in het najaar van 2021 op verzoek van de Verenigde Naties 30 lokale medewerkers van UNAMA naar Nederland heeft overgebracht. Dat die personen werden genoemd op een door UNAMA aangedragen lijst en [appellant] niet, is volgens appellanten geen rechtens relevant verschil, omdat zij allen voor UNAMA hebben gewerkt en daardoor allen in levensgevaar zijn.

Verweer van de minister

3. De minister stelt dat door de beëindiging van de evacuatieoperatie op 26 augustus 2021 de toezegging van het kabinet is uitgewerkt. Daardoor is een nieuwe situatie ontstaan. Over deze nieuwe situatie gaat de brief van 11 oktober 2021. Voor de in de motie Belhaj genoemde groepen personen spant het kabinet zich slechts in als zij al waren opgeroepen vóór het einde van de evacuatieoperatie.

De minister stelt dat de keuzes die het kabinet tijdens en na de evacuatieoperatie heeft gemaakt, niet onredelijk zijn en geen fundamentele rechten aantasten.

Volgens de minister vallen appellanten niet onder de in de brief van 11 oktober 2021 genoemde groepen. Dat medewerkers van UNAMA daarin niet worden genoemd, is een vrije keuze van het kabinet.

Bij het beroep op het gelijkheidsbeginsel stelt de minister zich op het standpunt dat appellanten zich niet in een situatie bevinden die rechtens vergelijkbaar is met de situatie van de 30 lokale medewerkers van UNAMA die hij naar Nederland heeft overgebracht. Die personen werden genoemd op een door UNAMA

aangedragen lijst en appellanten niet. Op de zitting bij de Afdeling heeft de minister toegelicht dat hij deze personen in augustus 2021 naar Nederland heeft overgebracht. De minister heeft dat op verzoek van UNAMA tijdens de evacuatieperiode gedaan. Hij heeft zelf geen personen geselecteerd. Het is in het internationale verkeer gebruikelijk dat de minister aan zo'n verzoek van een internationale organisatie voldoet.

Over het evenredigheidsbeginsel stelt de minister zich op het standpunt dat de keuze om voor appellanten niet van het beleid af te wijken, geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is.

Oordeel van de Afdeling

Op de zaak betrekking hebbende stukken

4. Appellanten hebben in een nader stuk betoogd dat de minister niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken heeft toegezonden. Volgens appellanten behoren tot die stukken in ieder geval de dossiers van de genoemde 30 lokale medewerkers van UNAMA. Verder hebben appellanten op de zitting verzocht een door hen aan de minister in de bestuurlijke fase toegezonden brief aan het dossier toe te voegen.

4.1. Ingevolge artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) moet de minister alle op de zaak betrekking hebbende stukken overleggen. Daartoe behoren alle stukken die de minister ter raadpleging ter beschikking staan of hebben gestaan en die van belang kunnen zijn voor de beslechting van de bestaande geschilpunten. De Afdeling wijst op haar uitspraak van 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833, onder 10.2. De dossiers van de 30 lokale medewerkers houden verband met het beroep van appellanten op het gelijkheidsbeginsel. Hoewel dit nog een geschilpunt is, strekt artikel 8:42, eerste lid, van de Awb niet zo ver dat de minister bij een beroep op het gelijkheidsbeginsel altijd verplicht is de stukken over de situatie waarmee appellanten zich vergelijken, over te leggen. Die stukken hebben geen betrekking op de zaak van appellanten. Als dat voor de rechterlijke toetsing van de motivering van de minister noodzakelijk is, kan de bestuursrechter op grond van artikel 8:45 van de Awb de minister verzoeken schriftelijk inlichtingen te geven of alsnog die stukken toe te zenden. In dit geval acht de Afdeling dat niet noodzakelijk. De stukken die zich nu in het dossier bevinden en de op de zitting gegeven toelichting door partijen acht de Afdeling voldoende om de motivering van de minister te kunnen toetsen.

4.2. Appellanten hebben in de slotronde van de zitting bij de Afdeling verzocht een stuk aan het dossier toe te voegen. Dat hadden zij eerder moeten doen. Nu buigt de Afdeling zich niet meer over de vraag of dat stuk wel of niet in het dossier had moeten zitten.

De betogen slagen niet.

Bespreking van de beroepsgronden

5. In de brief van 11 oktober 2021 staat dat het kabinet zich zal inspannen om de overkomst van de daarin genoemde groepen personen van Afghanistan naar Nederland te faciliteren. Nederland heeft zich jarenlang ingezet voor vrede en veiligheid in Afghanistan en is daarbij op allerlei manieren ondersteund door personen uit Afghanistan. Nederland voelt zich verantwoordelijk voor die personen en hun familieleden, omdat voor hen een levensbedreigende crisissituatie is ontstaan door de machtsovername door de Taliban. De Afdeling wijst op de uitspraak van 14 september 2022, onder 1.2 en 5.7. De inspanningsverplichting die het kabinet zichzelf heeft opgelegd, heeft geen wettelijke grondslag. Het gaat om buitenwettelijk en begunstigend beleid. Bij het opstellen van zulk beleid heeft het kabinet veel beleidsruimte.

5.1. Appellanten betogen dat zij tussen wal en schip vallen door de strikte categorisering in het beleid. De enkele omstandigheid dat de personen voor wie het kabinet zich inspant in het beleid zijn omschreven in groepen, maakt echter niet dat de minister dit beleid niet zo heeft mogen vaststellen of dat dit beleid in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De minister beroept zich niet ten onrechte op het belang van een duidelijke afbakening, die hanteerbaar en eindig is. Dat kan anders zijn als iemand bijvoorbeeld niet onder de omschrijving van een groep in het beleid valt, en dit tot een inconsistente toepassing van het beleid leidt waarvoor geen goede motivering gegeven is.

5.2. De Afdeling zal nagaan of de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat appellanten niet vallen onder de in de brief van 11 oktober 2021 genoemde groepen personen en dit beleid daarom niet op hen van toepassing is. In de brief van 11 oktober 2021 staat:

"Inspanningen gaan door

Het kabinet blijft zich actief inspannen om ook de komende periode mensen die daarvoor in aanmerking komen uit Afghanistan of via de buurlanden naar Nederland over te brengen. De aandacht gaat in eerste instantie uit naar de circa 320 Nederlanders en ingezetenen van wie bekend is dat ze nog in Afghanistan zijn en circa 330 mensen die als tolk of in een andere functie hoog profiel werkzaamheden voor Nederland in een internationale militaire of politiemissie hebben uitgevoerd. Daarnaast zijn er circa 100 personen die voor een internationale militaire of politiemissie hebben gewerkt en kwalificeren als doelgroep van de motie van het lid Belhaj c.s., die al opgeroepen waren voor vertrek, maar niet meer tijdig konden uitreizen voordat het vliegveld van Kaboel sloot.

Ook waren er nog circa 120 mensen in Afghanistan van andere doelgroepen van de motie van het lid Belhaj c.s., die eveneens waren opgeroepen voor vertrek en niet op tijd op het vliegveld konden komen. Het kabinet zet zich actief in voor hun overkomst. ()

Verder zal Nederland nog 42 lokale NAVO-medewerkers opnemen die momenteel worden opgevangen in Polen en Kosovo. ()

In totaal gaat het om ruim 800 mensen van wie al is vastgesteld dat zij in aanmerking komen voor overkomst naar Nederland. ()"

5.3. Op de zitting heeft de minister toegelicht dat met de groep personen circa 330 mensen die als tolk of in een andere functie hoog profiel werkzaamheden voor Nederland in een internationale militaire of politiemissie hebben uitgevoerd wordt bedoeld: personen die vallen onder de tolkenregeling (Kamerstukken II, 2019/20, 19 637, nr. 2573).

5.4. De minister heeft terecht gesteld dat appellanten niet vallen onder de onder 5.2 genoemde groepen personen. Appellanten hebben niet de Nederlandse nationaliteit en zijn geen ingezetenen van Nederland. Zij hebben ook niet aannemelijk gemaakt dat [appellant] voor Nederland werkzaamheden met een hoog profiel in een internationale militaire of politiemissie heeft uitgevoerd. Niet in geschil is dat [appellant] ook niet voor de NAVO heeft gewerkt. De Afdeling begrijpt het beleid over de overige onder 5.2 genoemde groepen personen zo dat het kabinet zich inspant om de overkomst van deze personen van Afghanistan naar Nederland te faciliteren als zij al waren opgeroepen voordat het kabinet de evacuatie op 26 augustus 2021 heeft beëindigd. Niet in geschil is dat appellanten niet zijn opgeroepen. De aanvraag van appellanten dateert ook van na genoemde datum. De minister heeft daarom terecht gesteld dat appellanten niet vallen onder deze groepen personen.

5.5. In de brief van 11 oktober 2021 staat verder:

"Verdere uitvoering motie-Belhaj

() Sinds de beëindiging van de acute evacuatiefase op 26 augustus, worden de doelgroepen die zijn beschreven in de motie van het lid Belhaj c.s. conform de motie aangemerkt als risicogroep bij de aanvraag van asiel in Nederland. Momenteel wordt de Vreemdelingencirculaire hierop aangepast.

Het kabinet wil daarnaast een speciale voorziening treffen voor twee bijzondere groepen om overkomst naar Nederland te faciliteren. Het gaat hierbij om medewerkers (en hun kernegezinnen) van een ten laste van de BZ/BHOS-begroting gefinancierd project op het gebied van sociale vooruitgang, vrede en veiligheid of duurzame ontwikkeling. Medewerkers kunnen worden aangedragen door in Nederland gevestigde NGOs als zij sinds 1 januari 2018 tenminste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor het desbetreffende ontwikkelingsproject in een publieke, zichtbare functie. ()

Voor Defensie en JenV gaat het daarnaast om personen (en hun kernegezin) die in de afgelopen twintig jaar hebben gewerkt voor Defensie of EUPOL in Afghanistan in een voor het publiek zichtbare functie. Zij moeten kunnen aantonen dat zij ten minste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor Defensie en/of voor een Nederlandse functionaris EUPOL. ()

In aanvulling hierop wil het kabinet een extra inspanning plegen voor (fixers van) journalisten en mensenrechtenverdedigers. Dit zijn mensen die in een zichtbare, publieke functie hebben gewerkt en daardoor nu extra kwetsbaar zijn. ()"

5.6. De minister stelt terecht dat uit het in de brief van 11 oktober 2021 neergelegde beleid niet volgt dat (fixers van) journalisten en mensenrechtenverdedigers een groep personen vormen waarvoor de minister de overkomst naar Nederland moet faciliteren. In het beleid staat slechts dat het kabinet zich

extra zal inspannen voor deze groep. Op de zitting heeft de minister toegelicht dat hij aan dat voornemen uitvoering heeft gegeven door 25 personen op te nemen die waren vermeld op een lijst van de Europese Dienst voor Extern Optreden.

5.7. De minister heeft zich verder terecht op het standpunt gesteld dat appellanten ook niet vallen onder de groep personen die werkzaam

zijn geweest voor een ten laste van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken/Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gefinancierd project. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat UNAMA ten laste van die begroting komt. De minister mocht ook het standpunt innemen dat appellanten niet vallen onder de groep personen die ten minste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor het Ministerie van Defensie of de European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL), omdat zij niet voor die organisaties hebben gewerkt.

5.8. De minister stelt dus terecht dat appellanten niet vallen onder het in de brief van 11 oktober 2021 neergelegde beleid. De minister heeft dit beleid dan ook niet inconsistent toegepast. Het kabinet heeft ervoor mogen kiezen om medewerkers van UNAMA niet in het beleid te noemen als personen voor wie het kabinet zich inspant om de overkomst naar Nederland te faciliteren. Dat de werkzaamheden van [appellant] voor UNAMA veel raakvlakken vertonen met de werkzaamheden van organisaties die wel in de brief van 11 oktober 2021 zijn genoemd, dat [appellant] daarmee haar leven heeft gewaagd voor de veiligheid van de missie en dat zij geen toekomst heeft in Afghanistan, brengt niet mee dat juist Nederland haar overkomst uit Afghanistan moet faciliteren. De minister heeft de beleidsruimte om deze keuze te maken.

6. Appellanten doen een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Zij wijzen erop dat de minister tijdens de evacuatieperiode op verzoek van de top van UNAMA in augustus 2021 30 personen naar Nederland heeft overgebracht. De minister heeft ter zitting toegelicht dat hij daarbij niet zelf de noodzaak om hen over te brengen heeft onderzocht en ook niet een selectie van personen heeft gemaakt. Het is volgens de minister in het internationale verkeer nu eenmaal gebruikelijk om aan zo'n verzoek van een internationale organisatie te voldoen. Op de door UNAMA verstrekte lijst kwamen de namen van [appellant] en haar familie niet voor. [appellant] en haar familie bevinden zich dus niet in een situatie die rechtens vergelijkbaar is met de situatie van deze 30 personen. Dat een Security Manager van UNAMA een beroep heeft gedaan op Nederland om óók [appellant] naar Nederland over te brengen, maakt dit niet anders. Deze verklaring is niet gelijk te stellen met een verzoek van de top van UNAMA.

6.1. Daar komt bij dat appellanten deze verklaring pas hebben ingebracht nadat de evacuatieoperatie op 26 augustus 2021 is beëindigd. De minister mocht het standpunt innemen dat met het beëindigen van de evacuatieperiode een wezenlijk andere situatie is ontstaan.

6.2. Daarom slaagt het beroep op het gelijkheidsbeginsel niet.

7. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het beroep is ongegrond. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.S. van den Oosterkamp, griffier.

w.g. Verheij

voorzitter

w.g. Van den Oosterkamp

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 februari 2023

941-927