

Arrest

nr. 251 517 van 23 maart 2021
in de zaak RvV X / IV

Inzake: X

Gekozen woonplaats: ten kantore van advocaat V. MEULEMEESTER
Langestraat 152
9473 WELLE

tegen:

de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen

DE VOORZITTER VAN DE IVde KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X, die verklaart van Libanese nationaliteit te zijn, op 6 mei 2020 heeft ingediend tegen de beslissing van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen van 27 april 2020.

Gelet op artikel 51/4 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier.

Gelet op de beschikking van 22 januari 2021 met toepassing van artikel 39/73 van voormelde wet.

Gelet op het verzoek tot horen van 26 januari 2021.

Gelet op de beschikking van 3 februari 2021 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 9 maart 2021.

Gehoord het verslag van kamervoorzitter M.-C. GOETHALS.

Gehoord de opmerkingen van de verzoekende partij en haar advocaat M. KIWAKANA *loco* advocaat V. MEULEMEESTER en van attaché K. ALLYNS, die verschijnt voor de verwerende partij.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Er dient op gewezen te worden dat overeenkomstig artikel 39/73, § 2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: de Vreemdelingenwet) aan de verzoekende partij de grond meegedeeld werd waarop de kamervoorzitter steunt om te oordelen dat het beroep door middel van een louter schriftelijke procedure kan ingewilligd worden. *In casu* wordt het volgende gesteld:

“1. Verzoekende partij dient beroep in tegen de beslissing van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen van 27 april 2020, getiteld “niet-ontvankelijk verzoek (volgend verzoek)”, waarbij haar huidig volgend verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard in de zin van artikel 57/6/2, §1, eerste lid van de Vreemdelingenwet.

In het kader van verzoekende partij haar vorig, eerste verzoek om internationale bescherming nam het Commissariaat-generaal op 24 juli 2019 een beslissing tot uitsluiting van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus. Verzoekende partij ging niet in beroep tegen deze beslissing waardoor deze definitief is geworden en als vaststaand dient te worden beschouwd.

2. Zoals eerder in het kader van haar vorig verzoek om internationale bescherming door de commissaris-generaal werd vastgesteld, wordt niet betwist dat verzoekende partij als Palestijn een verblijfsrecht had in Libanon en er de bijstand van de UNRWA genoot (zie o.a. de Palestijnse identiteitskaart en UNRWA-registratiekaart in het administratief dossier).

3. De Raad wijst op rechtspraak van het Europese Hof van Justitie waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat het eerste lid van artikel 1, D van het Vluchtelingenverdrag niet aldus kan worden uitgelegd dat het loutere feit dat de betrokkene zich bevindt buiten het gebied waarin de UNRWA werkzaam is of dit gebied vrijwillig verlaat, volstaat om de in die bepaling neergelegde uitsluiting van de vluchtelingenstatus te beëindigen (HvJ 19 december 2012, C-364/11, El Kott v. Bevándorlási és Államolgársági Hivatal, § 49). Hieruit kan dus worden besloten dat de uitsluitingsgrond uit artikel 1, D van het Vluchtelingenverdrag, ook al heeft zij het mandaatgebied van de UNRWA verlaten, thans ook nog op verzoekende partij van toepassing is.

Niet alleen de opheffing van het orgaan of van de instelling die de bescherming of de bijstand verleent, in casu UNRWA, leidt tot het ophouden van de door dat orgaan of door die instelling verleende bescherming of bijstand, maar ook de onmogelijkheid voor dat orgaan of die instelling om zijn opdracht te volbrengen (HvJ 19 december 2012, C-364/11, El Kott v. Bevándorlási és Államolgársági Hivatal, § 56).

“Het ophouden van de bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de HCV „om welke reden ook”, omvat “eveneens de situatie (...) 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” (HvJ 19 december 2012, C-364/11, El Kott v. Bevándorlási és Államolgársági Hivatal, § 58 en 65).

De door UNRWA verleende bijstand is derhalve opgehouden wanneer (1) het agentschap wordt opgeheven of in de onmogelijkheid verkeert om zijn opdracht te volbrengen of (2) het vertrek van de betrokken persoon zijn rechtvaardiging vindt in redenen buiten zijn invloed en onafhankelijk van zijn wil die hem dwingen het gebied waarin UNRWA werkzaam is te verlaten. Bij het beoordelen of de door UNRWA verleende bescherming of bijstand in hoofde van verzoeker “om welke reden ook is opgehouden”, dient aldus elk van deze omstandigheden te worden onderzocht.

4. Uit de door de partijen aangebrachte informatie, opgenomen in het rechtsplegingsdossier, blijkt niet dat UNRWA formeel heeft opgehouden te bestaan. Tevens blijkt en het wordt niet betwijfeld dat UNRWA in 2020, ondanks de moeilijkheden waarmee het geconfronteerd werd, bepaalde activiteiten op het terrein is blijven verrichten.

De bijgebrachte informatie lijkt er evenwel op te wijzen dat het risico dat UNRWA (financieel) niet meer in staat zou zijn om zijn opdracht te vervullen reëel en imminent is. Gelet op de zeer snelle verslechtering van de situatie, als gevolg ook van de COVID-19-pandemie, acht de Raad meer nauwkeurige en recentere informatie essentieel om te kunnen oordelen of al dan niet moet worden vastgesteld dat de bijstand van UNRWA de facto niet langer doeltreffend is.

5. In acht genomen wat voorafgaat en mede in aanmerking genomen dat de Raad de nodige onderzoeksbevoegdheid ontbeert, ontbreekt het de Raad aldus aan essentiële elementen om te komen tot de in artikel 39/2, § 1, tweede lid, 1°, van de Vreemdelingenwet bedoelde bevestiging of hervorming zonder aanvullende onderzoeksmaatregelen te moeten bevelen. Bijgevolg dient de bestreden beslissing te worden vernietigd overeenkomstig artikel 39/2, § 1, tweede lid, 2°, van de Vreemdelingenwet.”.

2. Verwerende partij heeft een verzoek tot horen ingediend en heeft bij haar aanvullende nota een informatierapport, bijgewerkt op 1 februari 2021, betreffende de financiële crisis van UNRWA en de gevolgen daarvan voor haar programma's, gevoegd.

Door een verzoek tot horen in te dienen, maakt de verwerende partij kenbaar dat zij het niet eens is met deze in de beschikking opgenomen grond (zij wordt overeenkomstig artikel 39/73, § 3 van de Vreemdelingenwet immers geacht met deze grond in te stemmen wanneer zij niet vraagt gehoord te worden). In dit kader dient te worden benadrukt dat het verzoeken om een hoorzitting om alsnog zijn visie kenbaar te maken de enige functie van het verzoek tot horen is (cf. Wetsontwerp van 6 december 2010 houdende diverse bepalingen (II), Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer, 2010-2011, nr. 53 0772/001, 25, 26) en dit verzoek zodoende niet mag beschouwd worden als een bijkomende memorie.

3.1. Ter terechtzitting van 9 maart 2021, alwaar de partijen uitdrukkelijk worden uitgenodigd te reageren op voormelde beschikking, stelt verwerende partij dat UNRWA thans met een zeer ernstige financiële crisis te kampen heeft en dat dit als gevolg heeft dat de dienstverlening minimaal is, maar niet stopgezet. Verwerende partij benadrukt dat rekening dient gehouden te worden met de feitelijke gegevens, en wijst erop dat de kerntaken nog altijd worden uitgevoerd. Verwerende partij vervolgt dat noch de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, noch UNRWA zelf hebben aangegeven dat zij geen bijstand meer kan verlenen. De tijdelijke opschorting van bepaalde taken wil niet zeggen dat UNRWA geen bijstand meer verleent. Zij argumenteert dat de Algemene Vergadering van de VN op 10 december 2020 erop gewezen heeft dat de situatie voor UNRWA onhoudbaar is, mede gelet op de Covid-19-pandemie, en de Algemene Vergadering de lidstaten opgeroepen heeft hun bijdrage te leveren. Verwerende partij verwijst naar de Europese Rechtspraak en stelt dat *in casu* dient onderzocht te worden of de verzoekende partij zich persoonlijk in een situatie van ernstige onveiligheid bevond en het voor UNRWA onmogelijk was om haar in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee UNRWA belast is (HvJ 19 december 2012, C-364/11, *El Kott v. Bevándorlási és Államolgársági Hivatal*, § 65). Indien deze situatie zich voordoet, dient de betrokkene van rechtswege als vluchteling te worden erkend, tenzij zij om de redenen vermeld in artikel 1, E en 1, F van het Vluchtelingenverdrag dient te worden uitgesloten (HvJ 19 december 2012, C-364/11, *El Kott v. Bevándorlási és Államolgársági Hivatal*, § 81).

Verwerende partij benadrukt dat in het arrest dat wordt geciteerd in een rapport van Nansen de rechtbank van Den Haag overgaat tot een erkenning van de vluchtelingenstatus nadat werd ingegaan op de persoonlijke omstandigheden van de verzoekende partij. Met name wat hem betreft is de bijstand van UNRWA niet afdoende.

Verzoekende partij legde een aanvullende nota neer met informatie betreffende de werking van UNRWA. Zij verwijst naar rechtspraak van de Franstalige rechters en stelt dat UNRWA geen effectieve bijstand meer kan verlenen vermits hun activiteiten tot een minimum zijn herleid en er in de zorgsector wordt bespaard.

3.2.1. Zoals eerder in voormelde beschikking werd opgemerkt, wordt *in casu* niet betwist dat verzoekende partij van Palestijnse afkomst is, dat zij in Libanon een verblijfsrecht had en er de bijstand van UNRWA genoot.

Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie in voornoemde rechtspraak (*El Kott e.a. v. Bevándorlási és Államolgársági Hivatal*, 19 december 2012, zaak C-364/11), betreffende artikel 12, eerste lid, a) van de Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, thans artikel 12, eerste lid, a) van de Richtlijn 2011/95/EU van de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), “... dient te worden bepaald onder welke omstandigheden kan worden aangenomen dat de door UNRWA verleende bijstand is opgehouden” (§ 55), leidt “niet alleen de opheffing van ... [UNRWA], (...) tot het ophouden van de door dat orgaan of door die instelling verleende bescherming of bijstand (...), maar ook de onmogelijkheid voor dat orgaan of die instelling om zijn opdracht te volbrengen.” (§ 56), is “het bovenal de daadwerkelijk door het UNRWA verleende bijstand (...) die moet ophouden, en niet het bestaan van dit orgaan, om de grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus te beëindigen.” (§ 57), en kunnen de “woorden [...] [van artikel 12, eerste lid, a), tweede zin], aldus (...) worden uitgelegd dat zij alleen gebeurtenissen betreffen die rechtstreeks met het 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” (§ 58).

De partijen betogen niet dat UNRWA heeft opgehouden te bestaan.

Het gaat er dus om, overeenkomstig voormelde rechtspraak van het Hof te bepalen of een gebeurtenis aangaande UNRWA, deze organisatie in het algemeen rechtstreeks in een toestand brengt waarin zij thans niet in staat is haar opdracht te vervullen ten aanzien van de Palestijnse vluchtelingen in Libanon die onder haar bescherming staan.

3.2.2. Om deze vraag te beantwoorden, kan de Raad alleen rekening houden met de informatie die hem door de partijen is verstrekt.

In wezen blijkt uit de door verwerende partij overgelegde stukken dat UNRWA reeds vijf jaar met ernstige financiële problemen te kampen heeft, die haar hebben gedwongen haar bijstand te verminderen of te herzien, en dat deze problemen in het jaar 2020 nog zijn verergerd door nieuwe begrotingsmoeilijkheden, die met name verband houden met de Covid-19-pandemie. Bovendien had die pandemie ook zeer grote gevolgen voor de praktische mogelijkheden van UNRWA om bijstand te verlenen aan de onder zijn mandaat vallende Palestijnse vluchtelingen die in Libanon verblijven. Het argument, niet anders gestaafd dan door een loutere onnauwkeurige verwijzing naar de website van UNRWA, dat, zoals het agentschap op zijn website verklaart, nog steeds UNRWA-diensten worden verleend (COI, p. 12), doet niets af aan deze bevindingen.

Wat de stelling van verwerende partij betreft dat de activiteiten van UNRWA, waarvan het mandaat tot 2023 is verlengd, in wezen niet zijn gestaakt en dat het agentschap zijn opdracht blijft vervullen ondanks de aanzienlijke moeilijkheden die het ondervindt, is de Raad van oordeel dat de informatie in de COI Focus van 1 februari 2021 van dien aard is dat deze stelling aanzienlijk wordt afgezwakt. In dit informatierapport wordt namelijk herhaaldelijk duidelijk gemaakt dat UNRWA, zoals zij op haar website verklaart, weliswaar haar diensten blijft verlenen, maar dat het huidige budgettaire klimaat haar dwingt tot aanzienlijke besnoeiingen op de uitgaven, herschikkingen van middelen en financiële opportuniteiten, die inderdaad gevolgen hebben gehad voor de bijstand die zij geacht wordt te verlenen uit hoofde van haar mandaat, in het bijzonder met betrekking tot basisbehoeften als gezondheidszorg, elementaire voedselhulp en financiële bijstand, en een waardige en veilige leefomgeving. In het rapport wordt het volgende geconstateerd: (i) de infrastructuurwerkzaamheden zijn stopgezet en de humanitaire hulpverlening is teruggeschroefd, waarbij de dienstverlening tot het minimum is beperkt (p. 7); (ii) de armoede is toegenomen en bepaalde diensten zijn beperkt tot de meest kwetsbaren, de kwaliteit van de gezondheidszorg is verslechterd, en de secundaire en tertiaire zorg wordt uitbesteed aan particuliere ziekenhuizen zonder garantie op vergoeding (p. 13); (iii) financiële steun onder het bestaansminimum, bevrozing van nieuwe begunstigen en uitstel van het onderhoud van gebouwen en infrastructuurwerkzaamheden (p. 17). Wat meer bepaald de situatie in Libanon betreft (p. 25-30), blijkt uit de COI dat het land zijn grootste crisis in zijn recente geschiedenis kent. Libanon kampt met een grote economische, sociaal-politieke en een gezondheids crisis, die ingevolge de Covid-19-crisis enkel maar groter is geworden en die de meest kwetsbaren, waaronder de Palestijnse vluchtelingen, het hardste treft. Blijkens de meest recente informatie waar in het rapport naar wordt verwezen, is de werkloosheid onder Palestijnen actief op de Libanese arbeidsmarkt, als gevolg van de pandemie, van zestig naar/tot negentig procent gestegen. Waar ongeveer vijftig procent van de Libanese bevolking momenteel onder de armoedegrens leeft, gaat het in de Palestijnse vluchtelingenkampen zelfs om negentig procent. Meer en meer mensen vragen dan ook om hulp aan UNRWA, terwijl het agentschap zelf momenteel met een grote financiële crisis heeft af te rekenen en er zelfs niet in slaagt om nieuwe aanvragen in te willigen. De Covid-19 pandemie zet niet enkel de arbeidsmarkt onder druk, maar belast daarnaast voorts o.a. de gezondheidsdiensten die UNRWA voorziet in de twaalf Palestijnse vluchtelingenkampen in Libanon, waar *social distance* sowieso al erg moeilijk dan wel onmogelijk is daar de kampen overbevolkt zijn. Op het gebied van het onderwijs dat UNRWA biedt, zorgen de Covid-19 pandemie en techn(olog)ische beperkingen ervoor dat vele studenten uit de boot vallen, aangezien zij niet kunnen deelnemen aan (online) afstandsonderwijs. Een tweehonderdvijftig-tal leerkrachten dreigt bovendien hun job te verliezen en er wordt voorts ook op andere manieren in de onderwijsvoorzieningen van UNRWA gesnoeid. Dergelijke besparingen treffen in het bijzonder de meest kwetsbare studenten en dragen meer in het algemeen bij tot een daling van het onderwijsniveau. Verder blijkt onder meer nog uit de informatie dat UNRWA sedert mei 2020 niet meer over de middelen beschikt om zijn financiële bijdrage van 112 000 Libanese pond aan Palestijnse vluchtelingen te (kunnen blijven) verzekeren, als antwoord op en ondanks de groeiende economische druk ingevolge de lockdown-maatregelen.

Concluderend merkt de Raad op dat in Libanon slechts minimale diensten door UNRWA worden gehandhaafd.

3.2.3. Ter terechtzitting betwist verwerende partij deze stand van zaken niet, maar is zij van mening dat deze situatie de conclusie uitsluit dat de bijstand van het UNRWA in Libanon zou zijn stopgezet. Volgens verwerende partij is de dienstverlening weliswaar minimaal, maar niet stopgezet, waarbij zij erop wijst dat rekening dient te worden gehouden met de feitelijke gegevens en de kerntaken nog altijd worden uitgevoerd.

Ze wijst er in dit verband voorts op dat noch de Algemene Vergadering van de VN, noch UNRWA zelf hebben aangegeven dat zij geen bijstand meer kan verlenen, en meent dat de tijdelijke opschorting van bepaalde taken niet wil zeggen dat UNRWA geen bijstand meer verleent.

De Raad herinnert eraan dat de uitsluitingsclausule van artikel 1, D van het Vluchtelingenverdrag, evenals de andere daarin opgenomen uitsluitingsclausules, strikt moet worden uitgelegd (zie het arrest *El Kot e.a.*, reeds aangehaald, § 47). Uit deze bepaling kan niet worden afgeleid dat de beëindiging van de activiteiten van UNRWA definitief of volledig moet zijn, opdat de verzoeker van de volledige uitwerking van het Vluchtelingenverdrag zou kunnen genieten.

De enkele vaststelling dat het UNRWA op de dag waarop de Raad zijn besluit neemt, in het algemeen niet in staat is zijn taken uit te voeren, volstaat om te concluderen dat verzoekende partij recht heeft op erkenning als vluchteling, ook al is deze beëindiging niet noodzakelijkerwijs definitief.

Aangezien artikel 1, D van het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat een dergelijke beëindiging kan plaatsvinden "*om welke redenen ook*", kan bezwaarlijk worden voorgehouden dat bij de beoordeling van de bijstand van dit bureau alleen de financiële problemen van het UNRWA in aanmerking moeten worden genomen, en dat de Covid-19-pandemie van die beoordeling moet worden uitgesloten, aangezien zij niet afkomstig is van één van de in artikel 48/5 van de Vreemdelingenwet bedoelde actoren of om welke andere reden dan ook. Rechtspraak van de Raad van State en van de Raad volgens dewelke de risico's in verband met de Covid-19-pandemie niet uitgaan van een van de actoren bedoeld in artikel 48/5 Vreemdelingenwet, noch door deze actoren zijn veroorzaakt, zodat deze risico's niet onder de bepalingen van de artikelen 48/3 en 48/4 van diezelfde wet vallen, is in deze niet relevant. *In casu* is niet de vraag aan de orde of verzoekende partij een gegronde vrees heeft voor vervolging of een reëel risico loopt op ernstige schade, maar wel of de bijstand van UNRWA aan verzoekende partij in het kader van een pandemie is stopgezet. Uit de door verwerende partij overgelegde informatie blijkt dat de Covid-19-pandemie niet alleen gevolgen had voor de reeds problematische financiële situatie van UNRWA, maar ook voor haar praktische mogelijkheden om bijstand te verlenen. Aangezien artikel 1, D van het Vluchtelingenverdrag niet aldus kan worden uitgelegd dat het "elke reden" beperkt tot één enkele reden die specifiek is voor UNRWA, kan evenmin worden aangevoerd dat de pandemie van de analyse moet worden uitgesloten op grond dat zij ook vele staten in de wereld treft.

Hoewel verwerende partij stelt dat de eventuele organisatie van een internationale conferentie in april 2021, de eventuele hervatting van de financiering van de UNRWA door de Verenigde Staten van Amerika en het hypothetische einde van de Covid-19-pandemie de werking van dit agentschap waarschijnlijk zullen verbeteren, is de Raad van oordeel dat hij zich moet uitspreken over de huidige situatie van UNRWA, zonder rekening te houden met onzekere toekomstige elementen (zie hierboven, de rechtspraak van het HvJ).

Voorts merkt de Raad op dat de huidige stopzetting van de bijstand van UNRWA van onvoorspelbare duur is. De in dit stadium nog zeer hypothetische omstandigheid dat het functioneren van UNRWA in de toekomst zou kunnen verbeteren, doet aan deze vaststelling geen afbreuk.

Bijgevolg is de Raad van oordeel dat de verslechtering van de werkomstandigheden van UNRWA in Libanon een zodanig niveau heeft bereikt dat, hoewel het agentschap zijn aanwezigheid in Libanon niet formeel heeft stopgezet, het in de praktijk met dermate ernstige operationele moeilijkheden wordt geconfronteerd dat de Palestijnse vluchtelingen in het algemeen niet meer kunnen rekenen op de bescherming of bijstand van het agentschap op dit werkterrein.

Hoewel deze analyse niet uitsluit dat verwerende partij aantoont dat verzoekende partij daadwerkelijk bijstand van UNRWA ontvangt wegens bijzondere omstandigheden, ziet de Raad in het administratief dossier noch in het rechtsplegingsdossier enige aanwijzing waaruit blijkt dat dit in het onderhavige geval het geval zou zijn.

Tot slot blijkt uit het administratief dossier niet dat op verzoekende partij een andere uitsluitingsclausule van toepassing is dan die van artikel 1, D van het Vluchtelingenverdrag.

4. De bestreden beslissing dient derhalve te worden hervormd en verzoekende partij dient te worden erkend als vluchteling in de zin van artikel 1, D, tweede alinea van het Vluchtelingenverdrag.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Enig artikel

De vluchtelingenstatus wordt aan de verzoekende partij toegekend.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op drieëntwintig maart tweeduizend eenentwintig door:

mevr. M.-C. GOETHALS,

kamervoorzitter,

dhr. R. VAN DAMME,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

R. VAN DAMME

M.-C. GOETHALS