

ECLI:NL:RVS:2011:BQ0747

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-03-2011
Datum publicatie	11-04-2011
Zaaknummer	201005582/1/V2
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	<p>Bij de totstandkoming van haar oordeel heeft de rechtbank van belang geacht dat uit het SFH-rapport, dat op een latere periode ziet dan het UNHCR-rapport, blijkt dat de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid aan de Iraakse veiligheidsorganisaties tot een verslechtering van de veiligheidssituatie heeft geleid. Hoewel de beschreven situatie zonder meer zorgelijk is te achten, kan uit het rapport, alsmede uit het door de minister ingeroepen ambtsbericht, worden afgeleid dat het geweldsniveau in de door die stukken bestreken verslagperiode fluctueerde, maar niet dat toen een substantiële en voortdurende verslechtering van de veiligheidssituatie is ingezet.</p> <p>Gelet hierop heeft de staatssecretaris zich terecht op het standpunt gesteld dat uit de door de vreemdeling overgelegde stukken niet kan worden afgeleid dat de mate van willekeurig geweld in het kader van het door de vreemdeling gestelde gewapend conflict in de provincie Bagdad ten tijde van belang dermate hoog was dat zwaarwegende gronden bestonden om aan te nemen dat een burger, louter door zijn aanwezigheid aldaar, op dat moment een reëel risico liep op de in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn bedoelde ernstige schade. De rechtbank heeft onder die omstandigheden in het door de vreemdeling aangevoerde ten onrechte aanleiding gezien het standpunt van de minister niet deugdelijk gemotiveerd te achten.</p>
Wetsverwijzingen	Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenwet 2000 29
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JV 2011/244

Uitspraak

201005582/1/V2.

Datum uitspraak: 29 maart 2011

RAAD VAN STATE

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

de minister van Justitie,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's Gravenhage, nevenzittingsplaats Maastricht, van 10 mei 2010 in zaak nr. 09/13178 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de minister.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 maart 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 10 mei 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 7 juni 2010, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. Op het hoger beroep zijn de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 van toepassing, zoals die luiden tot 1 juli 2010.

2.2. In de enige grief klaagt de minister, samengevat weergegeven, dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat de vreemdeling met zijn beroep op het rapport van de Schweizerische Flüchtlingshilfe van 5 november 2009 'Irak: Die aktuelle Entwicklung im Zentral- und Südirak' (hierna: het SFH rapport) niet aannemelijk heeft gemaakt dat in de provincie Bagdad in Centraal-Irak, sprake is van een uitzonderlijke situatie als beschreven in artikel 15, aanhef en onder c, 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 vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven, en de inhoud van de verleende bescherming (hierna: de richtlijn). De minister voert aan dat de rechtbank heeft miskend dat de veiligheidssituatie in Irak, meer specifiek Bagdad, als beschreven in het SFH-rapport overeenkomt met de veiligheidssituatie als beschreven in het algemeen ambtsbericht inzake Irak van de minister van Buitenlandse Zaken van januari 2010 (hierna: het ambtsbericht). Door te verwijzen naar het ambtsbericht en te betogen dat hieruit niet volgt dat de veiligheidssituatie dusdanig is verslechterd dat sprake is van een uitzonderlijke situatie als beschreven in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn, is eveneens voldoende gemotiveerd dat uit het SFH-rapport niet de conclusie kan worden getrokken dat sprake is van een uitzonderlijke situatie als vorenbedoeld, aldus de minister.

2.2.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 25 mei 2009 in zaak nr. 200702174/2/V2 (www.raadvanstate.nl), kan uit punt 43 van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 17 februari 2009 in zaak C-465/07, Elgafaji (www.curia.europa.eu), gelezen in samenhang met de punten 35 tot en met 40 van dat arrest, worden afgeleid dat artikel 15, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, aanhef en onder e, van de richtlijn, bescherming beoogt te bieden in de uitzonderlijke situatie dat de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapend conflict dermate hoog is dat zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger

die terugkeert naar het betrokken land of, in voorkomend geval, naar het betrokken gebied, louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt op de in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn bedoelde ernstige schade. Artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000, voorziet in de aldus vereiste bescherming, aangezien deze bepaling de grondslag biedt voor vergunningverlening in situaties die door artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) worden bestreken en laatstgenoemde bepaling – gezien de daaraan door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) gegeven uitleg in het arrest van 17 juli 2008 (NA. tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 25904/07, JV 2008/329) – ook ziet op de uitzonderlijke situatie, beschreven in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn.

2.2.2. In beroep heeft de vreemdeling ter staving van zijn betoog dat hij, indien hij moet terugkeren naar de provincie Bagdad, daar louter door zijn aanwezigheid een reëel risico loopt op ernstige schade als beschreven in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn, verwezen naar het rapport van de United Nations High Commissioner for Refugees van april 2009 'UNHCR eligibility guidelines for assessing the international protection needs of Iraqi asylum-seekers' (hierna: het UNHCR rapport) en voormeld SFH-rapport.

2.2.3. Ten aanzien van het UNHCR-rapport heeft de rechtbank overwogen dat zij daarin geen aanleiding ziet om het standpunt van de staatssecretaris dat geen sprake is van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn voor onjuist te houden. Daartoe heeft zij van belang geacht dat het EHRM in het arrest van 20 januari 2009 in zaak nr. 32621/06, F.H. tegen Zweden (JV 2009/74) heeft geoordeeld dat de veiligheidssituatie in Irak niet van dien aard is dat verwijdering van een ieder in strijd is met artikel 3 van het EVRM. Volgens de rechtbank blijkt niet uit het UNHCR-rapport dat sindsdien een zodanige verslechtering van de veiligheidssituatie heeft plaatsgevonden dat ten aanzien van de situatie in de provincie Bagdad tot een ander oordeel zou moeten worden gekomen en de rechtbank wijst in dat verband op de uitspraak van de Afdeling van 5 januari 2010 in zaak nr. 200906893/1/V2 (www.raadvanstate.nl).

Ten aanzien van het SFH-rapport is de rechtbank evenwel van oordeel dat de staatssecretaris met de enkele verwijzing naar de situatie in de provincie Bagdad zoals deze is omschreven in het ambtsbericht onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het SFH-rapport niet tot de conclusie leidt dat in de provincie Bagdad sprake is van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn. De rechtbank overweegt daartoe dat de staatssecretaris in het geheel niet is ingegaan op de inhoud van het ambtsbericht of het SFH-rapport, zodat onduidelijk is op basis van welke informatie de staatssecretaris tot zijn standpunt is gekomen.

2.2.4. In het SFH-rapport - dat betrekking heeft op de periode augustus 2008 tot november 2009 - staat in hoofdstuk 1 'Einleitung' voor zover thans van belang vermeld:

"Die Verbesserung der Sicherheitslage hängt mit kurzfristigen Massnahmen zusammen. Langfristige Veränderungen, die Stabilität mit sich bringen würden, sind nicht eingetreten: die Zahlen der intern Vertriebenen und Flüchtlinge sind nicht massgeblich gesunken, das Niveau der staatlichen Dienstleistungen bleibt tief, die Bevölkerung ist fragmentiert, die wirtschaftliche Situation hat sich nicht verbessert. Auf politischer Ebene ist es bisher nicht gelungen, die fundamentalen Konfliktthemen anzugehen: die Machtaufteilung zwischen den Schiiten und den Sunniten, die Lösung des Streites zwischen der kurdischen Behörde in Kurdistan-Irak und der Zentralregierung um Kirkuk sowie die Verteilung der Ölfelder. Mit dem Abzug der US-Truppen aus den irakischen Städten hat die Gewalt generell wieder zugenommen. Die Anschläge im August und Oktober 2009 in einem der sichersten Gebiete Bagdads gegen Institutionen der Zentralregierung zeigen die Schlagkraft der Extremisten und die Schwäche der irakischen Sicherheitskräfte. Viele rechnen mit einer Zunahme der Gewalt im Vorfeld der Parlamentswahlen, die für 2010 geplant sind."

In het derde hoofdstuk 'Sicherheitsituation' staat voor zover thans van belang vermeld:

"Allgemein hat sich die Sicherheitslage im Vergleich zu den Opferzahlen von 2006 und 2007 im Zentral- und Südirak bedeutend verbessert. Trotzdem kommt es weiterhin zu Anschlägen auf Militär, Polizei und Zivilisten. Pro Tag kamen im Jahr 2008 15 Zivilisten bei Gewaltakten ums Leben. Nicht gemessen wird die niederschwelliger Gewalt, das heisst Einschüchterungen, Entführungen und Vertreibungen. Gemäss dem Ministry of Health wurden im Jahr 2008 6787 Personen getötet und 20'178 verletzt. Seit dem Rückzug der US-Armee aus den Städten haben die Opferzahlen wieder zugenommen: 275 Tote im Juli, 456 im August, 203 im September, und im Oktober wird nach Anschlägen in Bagdad mit über 155 Opfern die Anzahl weiter steigen. Die Anschläge in Bagdad im August und Oktober 2009 zeigen, dass der Irak grundlegend instabil ist und dass die irakischen Sicherheitskräfte nicht in der Lage sind, Stabilität und Sicherheit zu gewähren.

Gemäss dem International Committee of the Red Cross kommen pro Monat immer noch 400 bis 500 Menschen bei Anschlägen ums Leben, 2000 werden verletzt. Was in anderen Ländern eine extrem hohe Rate an Gewaltopfern ist, erscheint für irakische Verhältnisse als positive Entwicklung. Die Bevölkerung scheint sich an die Gewalt zu gewöhnen und diese folglich zu banalisieren. Es besteht die Gefahr, dass die hohen Opferzahlen als normal und unvermeidbar gewertet werden. Weil sehr viele Zivilisten Opfer von Anschlägen werden, leben die Menschen in einer generellen Situation der Unsicherheit, da es jeden treffen könnte.

Nach monatelangen Verhandlungen zwischen der US und der irakischen Regierung genehmigte das irakische Parlament am 25 November 2008 das Sicherheitsabkommen zum Abzug der US-Truppen aus dem Irak bis Ende 2011. Gemäss dem Abkommen zogen sich die US-Truppen am 30 Juni 2009 aus den irakischen Städten zurück. Mit dem Abzug verschlechterte sich die Sicherheitsituation drastisch. Laut der Analyse der International Crisis Group hat sich die Situation im Irak im Oktober 2009 weiter verschlechtert.

Die Anschläge im Jahr 2009 richteten sich häufig gegen Minderheiten und Schiiten. [...] Die Gewalt von sunnitischen und schiitischen Extremisten und Aufständischen hat im Vergleich zu den Jahren 2006 und 2007 abgenommen."

2.2.5. In het ambtsbericht - dat betrekking heeft op de periode van mei 2009 tot en met januari 2010 - is over de veiligheidssituatie in Irak en de provincie Bagdad het volgende vermeld:

"De veiligheidssituatie was in grote delen van Irak ook gedurende deze verslagperiode over het algemeen zeer ernstig. Er was sprake van etnisch en/of religieus gemotiveerd geweld, politiek geweld en zware misdaad. Het geweld kwam voor in de vorm van bomaanslagen, schiet- en steekpartijen, ontvoeringen, intimidatie en andere mensenrechtenschendingen. Volgens officiële Iraakse cijfers eiste het geweld in 2009 meer dan 3.000 burgerslachtoffers. Hoewel het aantal burgerdoden in 2009 lager lag dan in 2008, kan in deze verslagperiode, alle factoren in overweging nemend, over het algemeen niet of nauwelijks worden gesproken van een verbetering van de veiligheidssituatie ten opzichte van de vorige verslagperiode. Over het algemeen kan worden gesteld dat het geweld multi-dimensionaal (etnisch, religieus, politiek, crimineel) en soms willekeurig is. Het grootste deel van het geweld is gericht tegen personen die geassocieerd worden met de Iraakse overheid, inclusief het Iraakse veiligheidsapparaat, politici en hun familie, ambtenaren en rechters. Het sektarische geweld treft nog altijd met name sjiieten in door soennieten gedomineerde gebieden en soennieten in door sjiieten gedomineerde gebieden, zij het in aanzienlijk mindere mate dan tijdens voorgaande verslagperiodes.

De veiligheidssituatie in en rond Bagdad was gedurende de verslagperiode nog altijd zeer ernstig. Burgers hadden er te maken met bomaanslagen, schietpartijen, moordaanslagen, ontvoeringen, bedreigingen en intimidatie. Er vonden geregeld ernstige geweldsincidenten plaats, waaronder zware bomaanslagen op overheidsgebouwen in het centrum van Bagdad waarbij honderden slachtoffers vielen. Er vond evenwel nog altijd veel gericht geweld plaats, met name tegen leden van Iraakse veiligheidsorganisaties, van politieke partijen en/of van verschillende religieuze groepen of bewegingen.

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid is sinds 1 juli 2009 in handen van de Iraakse veiligheidsorganisaties. In alle negen districten van de hoofdstad zijn Iraqi Security Forces (ISF) aanwezig. Er zijn sjiiitische of deels sjiiitische politie-eenheden werkzaam in voornamelijk soennitische wijken in Bagdad; dit heeft over het algemeen voor zover bekend niet tot problemen geleid in deze wijken. In deze wijken zijn ook soennitische burgerwachten of Awakening Councils actief. Door infiltratie van gewapende groeperingen, wijdverbreide corruptie en het gebrekkig functioneren van de rechtsstaat kunnen burgers in Bagdad in de praktijk niet altijd effectief een beroep doen op de Iraakse veiligheidsorganisaties voor bescherming. Bovendien zijn de ISF ook zelf vaak doelwit van geweld."

2.2.6. Bij de totstandkoming van haar oordeel heeft de rechtbank van belang geacht dat uit het SFH-rapport, dat op een latere periode ziet dan het UNHCR-rapport, blijkt dat de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid aan de Iraakse veiligheidsorganisaties tot een verslechtering van de veiligheidssituatie heeft geleid. Hoewel de beschreven situatie zonder meer zorgelijk is te achten, kan uit het rapport, alsmede uit het door de minister ingeroepen ambtsbericht, worden afgeleid dat het geweldsniveau in de door die stukken bestreken verslagperiode fluctueerde, maar niet dat toen een substantiële en voortdurende verslechtering van de veiligheidssituatie is ingezet.

Gelet hierop heeft de staatssecretaris zich terecht op het standpunt gesteld dat uit de door de vreemdeling overgelegde stukken niet kan worden afgeleid dat de mate van willekeurig geweld in het kader van het door de vreemdeling gestelde gewapend conflict in de provincie Bagdad ten tijde van belang dermate hoog was dat zwaarwegende gronden bestonden om aan te nemen dat een burger, louter door zijn aanwezigheid aldaar, op dat moment een reëel risico liep op de in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn bedoelde ernstige schade. De rechtbank heeft onder die omstandigheden in het door de vreemdeling aangevoerde ten onrechte aanleiding gezien het standpunt van de minister niet deugdelijk gemotiveerd te achten. De grief slaagt.

2.3. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 16 maart 2009 toetsen in het licht van de daartegen in eerste aanleg aangevoerde beroepsgronden, voor zover daarop, na hetgeen hiervoor is overwogen, nog moet worden beslist.

2.4. De vreemdeling heeft in beroep aangevoerd dat de staatssecretaris heeft miskend dat hij in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning asiel krachtens artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000. Volgens de vreemdeling is het categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers afkomstig uit Irak ten onrechte afgeschaft. Daartoe heeft hij verwezen naar het UNHCR-rapport.

2.4.1. De staatssecretaris heeft zich in het besluit van 16 maart 2009 op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000. Daaraan heeft hij ten grondslag gelegd dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 12 september 2008 is bericht dat is besloten het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Irak te beëindigen. Volgens de staatssecretaris blijkt uit het algemeen ambtsbericht inzake Irak van de minister van Buitenlandse Zaken van juni 2008 dat de veiligheidssituatie aan het verbeteren is en is daarnaast uit onderzoek gebleken dat naast het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, ook Zweden geen speciaal beleid voert ten aanzien van Irak. De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft op 9 oktober 2008 ingestemd met de voorgestelde beleidswijziging, die op 22 november 2008 is ingegaan.

2.4.2. Nu, volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 6 april 2005 in zaak nr. 200500646/1, JV 2005/210), niet is voorgeschreven welk relatief gewicht moet worden toegekend aan de indicatoren die in ieder geval worden betrokken in de beoordeling of sprake is van een situatie, als bedoeld in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000, alsmede in aanmerking genomen dat, volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 19 augustus 2009 in zaak nr. 200900452/1/V2, www.raadvanstate.nl), aan de staatssecretaris een ruime beoordelingsvrijheid

toekomst ter zake de vraag of aanleiding bestaat voor het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid, biedt hetgeen de vreemdeling heeft aangevoerd, als weergegeven onder 2.4., geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris zich niet in redelijkheid op het in 2.4.1. weergegeven standpunt heeft kunnen stellen. De beroepsgrond faalt.

2.5. Aan de hiervoor niet besproken bij de rechtbank voorgedragen beroepsgronden komt de Afdeling niet toe. Over die gronden is door de rechtbank uitdrukkelijk en zonder voorbehoud een oordeel gegeven, waartegen in hoger beroep niet is opgekomen. Evenmin is sprake van een nauwe verwevenheid tussen het oordeel over die gronden, dan wel onderdelen van het bij de rechtbank bestreden besluit waarop ze betrekking hebben, en hetgeen in hoger beroep aan de orde is gesteld. Deze beroepsgronden vallen thans dientengevolge buiten het geding.

2.6. Het inleidend beroep is ongegrond.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Maastricht, van 10 mei 2010 in zaak nr. 09/13178;

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, voorzitter, en mr. C.H.M. van Altena en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Vreken, ambtenaar van staat.

w.g. Parkins-de Vin

voorzitter

w.g. Vreken

ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 maart 2011

434-664.

Verzonden: 29 maart 2011

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

mr. H.H.C. Visser