

ABRvS, 02-03-2007, nr. 200609124/1

ABRvS 02-03-2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA0684, m.nt. H. Battjes en B. van Melle

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

2 maart 2007

Magistraten

Mrs. H.G. Lubberdink, P.A. Offers, T.M.A. Claessens

Zaaknummer

200609124/1

Noot

H. Battjes en B. van Melle

LJN

BA0684

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2007:BA0684, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 02-03-2007

Wetgeving

Awb art. 4:6

Essentie

Herhaalde aanvraag; nova; ambtsberichten; Afghanistan.

Samenvatting

Uit het ambtsbericht van februari 2006, dat de periode van juli tot en met december 2005 beslaat, blijkt dat in Afghanistan sprake is van een zich verslechterende algemene veiligheidssituatie, waarbij is vermeld dat, sinds de omverwerping van het Taliban-regime in 2001, het jaar 2005 het meest gewelddadig is geweest. Nu uit de door appellant overgelegde stukken blijkt dat de verslechtering van de veiligheidssituatie zich in 2006 in versterkte mate heeft voortgezet, heeft de voorzieningenrechter ten onrechte op voorhand uitgesloten geacht dat die informatie voor het beleid van de minister relevantie mist en aan het eerdere besluit en de overwegingen waarop dat rust kan afdoen.

Partij(en)

Appellant, tegen de uitspraak in zaak nrs. AWB 06/57787 en 06/57789 van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's Gravenhage, nevenzittingsplaats Haarlem, van 12 december 2006 in het geding tussen:

appellant

en

de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 24 november 2006 heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (hierna: de minister) een aanvraag van appellant om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Bij uitspraak van 12 december 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's Gravenhage, nevenzittingsplaats Haarlem (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, het daartegen

door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*). Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 19 december 2006, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen, *red.*). Bij brief van 27 december 2006 heeft de Minister van Justitie een reactie ingediend. Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Uitspraak

2. Overwegingen

2.1

In de grieven 1 en 2 klaagt appellant onder meer dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat de door appellant overgelegde stukken inzake de algemene veiligheidssituatie in Afghanistan geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden in de zin van artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) behelzen, zodat de minister de aanvraag onder verwijzing naar het eerdere afwijzende besluit heeft kunnen afwijzen. Appellant betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat niet op voorhand is uitgesloten dat die stukken aan het eerdere besluit kunnen afdoen.

2.2

Appellant heeft bij zijn herhaalde aanvraag onder meer een brief van Amnesty International, Afdeling Nederland, aan de minister van 26 juni 2006, rapporten van de Secretary-General van de United Nations General Assembly Security Council van 7 maart en 11 september 2006, een rapport van Human Rights Watch van juli 2006 en verschillende krantenartikelen overgelegd. Volgens appellant blijkt hieruit dat de algemene veiligheidssituatie sinds het verschijnen van het algemene ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken inzake Afghanistan van februari 2006 (hierna: het ambtsbericht van februari 2006) zodanig is verslechterd dat opnieuw een categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Afghanistan moet worden gevoerd. Aldus is niet in geschil dat de minister in de algemene veiligheidssituatie zoals die zich heeft ontwikkeld in de periode tussen het eerdere besluit en het uitbrengen van het ambtsbericht van februari 2006 geen aanleiding heeft hoeven zien een categoriaal beschermingsbeleid te voeren.

2.3

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 4 april 2003, in zaak no. 200206882/1, *JV* 2003/219), moet de rechter, ter bepaling van de omvang van de door hem te verrichten beoordeling in geval van een besluit op een herhaalde aanvraag, direct treden in de vraag of aan de aanvraag nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag zijn gelegd. Daaronder moeten worden begrepen feiten of omstandigheden die zijn voorgevallen na het nemen van het eerdere besluit of die niet vóór het nemen van dat besluit konden en derhalve, gelet op artikel 31, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) behoorden te worden aangevoerd, alsmede bewijsstukken van reeds eerder aangevoerde feiten of omstandigheden die niet vóór het nemen van het eerdere besluit konden en derhalve gelet op laatstgenoemde bepaling, behoorden te worden overgelegd. Is hieraan voldaan, dan is niettemin geen sprake van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden die een hernieuwde rechterlijke beoordeling rechtvaardigen, indien op voorhand uitgesloten is dat hetgeen alsnog is aangevoerd of overgelegd kan afdoen aan het eerdere besluit en de overwegingen waarop dat rust.

2.4

De voorzieningenrechter heeft overwogen dat de door appellant overgelegde stukken geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden opleveren, omdat deze onvoldoende grondslag bieden voor het oordeel dat de informatie in het ambtsbericht van februari 2006, waarop de minister zijn beslissing om geen beleid van categoriale bescherming voor asielzoekers uit Afghanistan te voeren heeft gebaseerd, niet langer actueel is.

2.5

De door appellant bij zijn herhaalde aanvraag overgelegde brief van Amnesty International, Afdeling Nederland, aan de minister van 26 juni 2006, verwijst op pagina 3 onder meer naar de volgende passage uit een verslag van het United Nations World Food Programme over de periode van 1 tot 13 juni 2006.

'The general security situation in Afghanistan remained volatile and has deteriorated in some provinces previously regarded as stable. Incidents include shooting of aid workers, terrorist activities, kidnapping threats, burning of schools as well as of WFP property. (...) The effects on WFP activity include decision tot halve the number of WFP international staff in Kandahar as well as suspended road missions throughout many areas in the country.'

2.5.1

Het rapport van de Secretary-General van de United Nations General Assembly Security Council van 7 maart 2006 vermeldt op pagina 10 onder meer het volgende.

‘Perhaps of greatest concern is the steep rise in the number of suicide bombings. Prior to 2005, there had been only five cases in the three preceding years. In 2005, there were 17. By 23 February 2006, the annual total for 2006 already stood at 11. This represents 65 per cent of the 2005 total in a two-month period. The lethality of these attacks has also grown. In 2006, the average number of victims per attack was 11, up from 5.4 in 2005. (...)

The first months of 2006 witnessed a rising level of insurgent attacks, in particular in the south and east of the country. Indeed, the number of anti-Government elements-related incidents has grown, unabated since 2003. Of particular note is that the frequency of such attacks during the latter half of 2005 and the start 2006 (200 per month) was higher than during any of the previous reporting periods, including the presidential elections of 2004. Over the past six months, the incidence of successful improvised explosive device attacks compared with the previous half year has increased by over 50 per cent. Anti-Government elements also appear to have expanded their theatre of operations into traditionally calmer areas of the west, north and north-east of the country.’

2.5.2

Het rapport van Human Rights Watch van juli 2006 vermeldt op pagina 18 en 22 onder meer het volgende.

‘Direct insecurity increased sharply in Afghanistan in 2005 and early 2006. The first half of 2006 (January to June) witnessed the greatest number of conflict-related deaths in Afghanistan since the fall of the Taliban, with nearly 1,000 people, both civilians and combatants, killed in conflict-related incidents in the first six months of the year. This fatality rate is markedly higher than the previous rate of 1,600 people who died in conflict-related violence in 2005, according to the Afghan NGO Security Office (ANSO).(...)

In past years, opposition attacks decreased markedly during the winter months, when cold weather hampered movement, particularly across the mountainous border to Pakistan. In 2006, the attacks have continued at an ever higher pace and intensity.”

2.5.3

Voorts is op pagina 1 en 2 van het rapport van de Secretary-General van de United Nations General Assembly Security Council van 11 september 2006 onder meer het volgende weergegeven.

‘Since my previous report (...), the most significant development in Afghanistan has been the upsurge in violence, particularly in the south, south-east and east of the country. Security has, once again, become the paramount concern of a majority of Afghans. It is estimated that over 2,000 people, at least one third of them civilians, have lost their lives in the fighting since the start of 2006. This represents a three- to four-fold increase in the rate of casualties compared tot 2005. The number of security incidents involving anti-Government elements has increased from fewer than 300 per month at the end of March 2006 to close to 500 per month subsequently.(...)

While previous reporting periods have been marked by progressive and significant deteriorations in the security situation, the recent upsurge of violence represents a watershed. At no time since the fall of the Taliban in late 2001 has the threat to Afghanistan’s transition been so severe.’

2.6

Uit het ambtsbericht van februari 2006, dat de periode van juli tot en met december 2005 beslaat, blijkt dat in Afghanistan sprake is van een zich verslechterende algemene veiligheidssituatie, waarbij is vermeld dat, sinds de omverwerping van het Taliban-regime in 2001, het jaar 2005 het meest gewelddadig is geweest. Nu, volgens de hiervoor onder 2.5. tot en met 2.5.3. weergegeven passages uit de door appellant overgelegde stukken, de verslechtering van de veiligheidssituatie zich in 2006 in versterkte mate heeft voortgezet, heeft de voorzieningenrechter, door te overwegen zoals hiervoor onder 2.4. weergegeven, ten onrechte op voorhand uitgesloten geacht dat die informatie voor het beleid van de minister relevantie mist en aan het eerdere besluit en de overwegingen waarop dat rust kan afdoen. Derhalve slagen de grieven.

2.7

Grief 3 mist zelfstandige betekenis en behoeft derhalve geen bespreking.

2.8

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 beroep tegen het besluit van de minister van 24 november 2006 alsnog gegrond

verklaren. Aangezien, zoals volgt uit hetgeen hiervoor onder 2.6. is overwogen, de door appellant overgelegde stukken in elk geval deels nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden betreffen, heeft de minister ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 4:6, tweede lid, van de Awb, zodat het besluit van 24 november 2006 eveneens voor vernietiging in aanmerking komt. De minister dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

2.9

De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Uitspraak

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Haarlem, van 12 december 2006 in zaak nr. AWB 06/57787;
- III. verklaart het door appellant bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 24 november 2006, kenmerk 0109.19.4038;
- V. veroordeelt de Staatssecretaris van Justitie tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 966 (zegge: negenhonderdzesenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Justitie) aan appellant onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald.

Noot

Auteur: H. Battjes en B. van Melle

1

Appellant in deze zaak is een Afghaan, die een derde aanvraag voor een verblijfsvergunning asiël heeft gedaan. Eén van de gronden voor verlening van zo'n vergunning is het zogenoemde categoriaal beschermingsbeleid: op grond van art. 29 lid 1, aanhef en onder d kan de verblijfsvergunning worden verleend indien 'terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar'. Deze bescherming wordt derhalve niet verleend op individuele gronden, maar op algemene. Categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van Afghanistan werd in 2002 afgeschaft. De motivering berustte toen op een algemeen ambtsbericht uit 2002, en nu op een later ambtsbericht van februari 2006. De vreemdeling voert een aantal rapporten aan die grond zouden vormen voor het oordeel dat het ambtsbericht van 2006 niet langer afdoende actueel is om de weigering categoriaal beschermingsbeleid te voeren te motiveren.

2

Voor beroepen tegen afwijzing van herhaalde aanvragen geldt, dat de rechter ambtshalve dient te treden in de vraag, of de vreemdeling relevante nieuwe feiten of omstandigheden heeft aangevoerd (zie voor de weergave van deze standaardjurisprudentie r.o. 2.3). Van een novum is sprake indien 1) het feit dateert van na het eerdere besluit (dan wel betrokkene het feit niet eerder kon en behoorde aan te voeren), én 2) niet op voorhand is uitgesloten dat wat is aangevoerd kan afdoen aan het eerdere besluit. Aan het eerste vereiste voldoen de rapporten van de vreemdeling zonder meer. Wat het tweede vereiste betreft, oordeelde de voorzieningenrechter dat *'dit geen aanleiding mee [brengt] voor het oordeel dat het thans gevoerde beleid in zake afgewezen asielzoekers uit Afghanistan, volgens welk beleid geen categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van Afghanen wordt gevoerd, nu een toereikende grondslag is komen te ontberen'* (Vzr. 12 december 2006, AWB 06/57789 en AWB 06/57787, n.n.g., r.o. 2.14). Ons inziens past de voorzieningenrechter een onjuist toetsingskader toe. Vraag is immers of 'op voorhand' uitgesloten is dat hetgeen alsnog is aangevoerd ... afbreuk kan afdoen aan het eerdere besluit' (zie r.o. 2.3 van de hier opgenomen uitspraak; cursivering toegevoegd, HB en BvM), en dus niet, of hetgeen is aangevoerd ook daadwerkelijk afbreuk doet aan dat besluit. Daarmee lijkt de voorzieningenrechter vol, althans voller te toetsen dan waartoe hij volgens de standaardjurisprudentie gehouden is. Opmerkelijk genoeg wijdt de Afdeling hier

echter geen woorden aan; stilzwijgend corrigeert zij de voorzieningenrechter door te constateren dat deze 'ten onrechte op voorhand uitgesloten heeft geacht' dat de nieuwe informatie relevantie mist (zie r.o. 2.6).

3

Waarom acht de Afdeling de aangevoerde rapporten voldoende om niet bij voorbaat uitgesloten te achten dat zij aan het besluit geen categoriale bescherming te verlenen kunnen afdoen? Voor de vraag of categoriaal bescherming als bedoeld in art. 29 lid 1 aanhef en onder d Vw 2000 is geïndiceerd is een aantal toetsingscriteria neergelegd in artikel 3.106 Vb 2000. In casu is de onder a genoemde indicator 'aard van het geweld' relevant, waarvoor vier factoren een rol spelen: de ernst van schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht; de mate van willekeur van dit geweld; de mate waarin het geweld voorkomt; en de mate van geografische spreiding van het geweld (vgl. artikel 3.106 aanhef en onder a Vb 2000, en zie de uitwerking in Vc 2000, C2/5.2). In r.o. 2.5 citeert de Afdeling uitgebreid uit de verschillende rapporten die sinds het uitbrengen van het ambtsbericht zijn vervaardigd. Hoewel in het ambtsbericht van 10 februari 2006 – dat de periode van juli tot en met december 2005 bestrijkt – reeds wordt vermeld dat er sprake is van een verslechterende algemene veiligheidssituatie, verslechtert de veiligheidssituatie in 2006 nog sneller dan zij al deed in 2005. De delen van de rapporten waaruit de Afdeling citeert hebben betrekking op de toegenomen ernst (r.o. 2.5-2.5.3), op (zij het in mindere mate) de toegenomen willekeur van het geweld (r.o. 2.5), de gestegen omvang van het geweld (r.o. 2.5.-2.5.3.) en de verspreiding van geweld naar voorheen relatief veilige gebieden in Afghanistan (r.o. 2.5.1). De in de rapporten weergegeven statistieken met betrekking tot aanslagen, slachtoffers en de informatie met betrekking tot de intensiteit en omvang van het geweld in zijn algemeenheid schilderen een weinig rooskleurig beeld van de algehele situatie in Afghanistan. Nu de vreemdeling nova heeft aangevoerd die relevant zijn voor de beoordeling of er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder d, Vw 2000 is moeilijk vol te houden dat op voorhand kan worden uitgesloten dat deze afdoen aan het eerdere besluit en de overwegingen waarop dat rust.

4

In het verleden is de Afdeling ernstig bekritiseerd omdat zij te grote waarde zou hechten aan ambtsberichten, en te gering gewicht zou toekennen aan informatie uit andere bron (zie T.P. Spijkerboer & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Ars Aequi Libri: Nijmegen 2005, pp. 273-276). In een soortgelijke uitspraak (ABRvS 3 maart 2005, *JV* 2005/178, m.nt. den Haan) geeft de Afdeling de minister gelijk als hij bij de beoordeling van de vraag of categoriale bescherming is geïndiceerd – en dus alle indicatoren van artikel 3.106 Vb 2000 heeft betrokken – zijn besluitvorming heeft gebaseerd op alleen het ambtsbericht. De vreemdeling had meerdere rapporten van o.a. Amnesty International en UNHCR overgelegd die de conclusie uit het ambtsbericht – de situatie in Noord Irak is veilig en stabiel – weerspraken. De minister heeft echter op dit punt zowel beleids- als beoordelingsvrijheid en zodoende wordt er slechts zeer marginaal getoetst. In dit licht vond de Afdeling dat er geen reden was aan te nemen dat de minister niet in redelijkheid tot het standpunt had kunnen komen dat een categoriaal beschermingsbeleid niet gevoerd hoefde te worden (r.o. 2.6.1). Mogen we de hier opgenomen uitspraak opvatten als een aanwijzing dat de Afdeling meer gewicht toekent aan informatie uit andere bronnen dan ambtsberichten? Dat is verleidelijk, zeker met de uitspraak salah Sheekh in het achterhoofd waarin het Europese Hof uiteenzette dat *'the Court will assess the issue in the light of all the material placed before it, or, if necessary, material obtained proprio motu, in particular where the applicant - or a third party within the meaning of Article 36 of the Convention - provides reasoned grounds which cast doubt on the accuracy of the information relied on by the respondent Government. In respect of materials obtained proprio motu, the Court considers that, given the absolute nature of the protection afforded by Article 3, it must be satisfied that the assessment made by the authorities of the Contracting State is adequate and sufficiently supported by domestic materials as well as by materials originating from other, reliable and objective sources, such as, for instance, other Contracting or non-Contracting States, agencies of the United Nations and reputable non-governmental organisations'* (EHRM 11 januari 2007, *AB* 2007, 76 m.nt. Vermeulen, r.o. 136) - een nauw verholen aanmaning aan Nederland om niet te eenzijdig op ambtsberichten te vertrouwen. Anderzijds zag de Afdeling al eens eerder in informatie van UNHCR, daterend van na het uitgegeven ambtsbericht, aanleiding om te oordelen dat het ambtsbericht mogelijk niet meer actueel was (zie ABRvS 7 juli 2004, *JV* 2004/336 over de status van ambtsberichten). Daarbij lijkt relevant, dat in die zaak het ambtsbericht nagenoeg geheel op informatie van UNHCR berustte. Ook het ambtsbericht van februari 2006 citeert rijkelijk uit rapporten van onder meer Amnesty International en Human Rights Watch.

5

Merkwaardig zijn overigens de verwijzingen in deze uitspraak naar 'het rapport van de United Nations General Assembly Security Council' (r.o. 2.5.1 en 2.5.3). Het betreft hier namelijk een rapport van de Secretaris-Generaal, een orgaan van de Verenigde Naties, geadresseerd aan de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad, beide eveneens afzonderlijke organen van de Verenigde Naties.

H. Battjes en B. van Melle

