

Raad
van State

2071247
20.7.2007

200608939/1.

Datum uitspraak: 20 juli 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
appellant,

tegen de uitspraak in de zaken nos. 06/54996, 06/55003, 06/55005, 06/54991,
06/55000 en 06/55004 van de voorzieningenrechter van de rechtbank
's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Assen, van 1 december 2006 in de gedingen
tussen:

A. en B., en C.,

en

appellant

1. Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 9 november 2006 heeft appellant (hierna: de minister), voor zover thans van belang, aanvragen van A. en B., en C. (hierna: de vreemdelingen) om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen. Deze besluiten zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 1 december 2006, verzonden op 5 december 2006, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Assen, voor zover thans van belang, de daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 12 december 2006, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 19 december 2006 hebben de vreemdelingen een reactie ingediend.

Bij brief van 16 maart 2007 heeft de Staatssecretaris van Justitie (hierna: de staatssecretaris) een nader stuk ingediend.

Bij brieven van 20 en 21 maart 2007 hebben de vreemdelingen dat gedaan.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 maart 2007, waar de staatssecretaris vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, advocaat te 's-Gravenhage, en de vreemdelingen, waarvan B. in persoon, vertegenwoordigd door mr. J.M. Langenberg, advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 22 februari 2007 (Stcrt. 2007, nr. 67, p. 14) heeft de Minister van Justitie, voor zover thans van belang, bepaald dat de staatssecretaris is belast met de aangelegenheden betreffende vreemdelingenzaken.

Gelet hierop is de staatssecretaris vanaf die datum in de onderhavige procedure in de plaats getreden van de minister. In de overwegingen zal appellant worden aangeduid als: de staatssecretaris.

2.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 april 2007 in zaak no. 200700590/1; JB 2007/121) moet, indien na een eerdere afwijzende beslissing een materieel vergelijkbare beslissing wordt genomen, voorshands worden aangenomen dat het in die uitspraak uiteengezette beoordelingskader in de weg staat aan een rechterlijke toetsing van dat besluit, als ware het een eerste afwijzing. Slechts indien en voor zover door de vreemdeling in de bestuurlijke fase nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn aangevoerd, dan wel uit het aldus door hem aangevoerde kan worden afgeleid dat zich een voor hem relevante wijziging van het recht voordoet, kunnen dat besluit, de motivering ervan en de wijze waarop het tot stand is gekomen door de bestuursrechter worden getoetst. Dit is slechts anders, indien zich bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende, feiten en omstandigheden als bedoeld in overweging 45 van het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 19 februari 1998 (Bahaddar tegen Nederland; JV 1998/45) voordoen.

2.3. Onder nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden moeten worden begrepen feiten of omstandigheden die na de eerdere beslissing zijn

voorgevallen of die niet vóór die beslissing 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 gestelde feiten of omstandigheden die niet vóór het nemen van de eerdere beslissing konden en derhalve, gelet op laatstgenoemde bepaling, behoorden te worden overgelegd. Is hieraan voldaan, dan is niettemin geen sprake van feiten of omstandigheden die een hernieuwde rechterlijke toetsing rechtvaardigen, indien op voorhand is uitgesloten dat hetgeen alsnog is aangevoerd of overgelegd aan de eerdere beslissing, en de overwegingen waarop die rust, kan afdoen.

2.4. Op 29 april 2004 heeft de Raad van de Europese Unie richtlijn 2004/83/EG 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 (hierna: de richtlijn) vastgesteld. Volgens artikel 38, eerste lid, eerste volzin, van de richtlijn doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk 10 oktober 2006 aan deze richtlijn te voldoen. Deze implementatietermijn was verstreken ten tijde van het nemen van de onderscheiden besluiten van 9 november 2006.

2.5. Volgens overweging 2 van de considerans van de richtlijn is, kort gezegd, de Europese Raad te Tampere overeengekomen te streven naar invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld door het Protocol van New York van 31 januari 1967.

Volgens overweging 3 van de considerans van de richtlijn vormen het Verdrag van Genève en het Protocol de hoeksteen van het internationale rechtstelsel ter bescherming van vluchtelingen.

Volgens overweging 25 van de considerans van de richtlijn dienen criteria te worden vastgesteld om degenen die om internationale bescherming verzoeken, als personen te erkennen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen. Deze criteria dienen in overeenstemming te zijn met de internationale verplichtingen van de lidstaten op het gebied van de mensenrechten en met de bestaande praktijken in de lidstaten.

2.5.1. Volgens artikel 2, aanhef en onder e, van de richtlijn is een "persoon die voor de subsidiaire beschermingsstatus in aanmerking komt" een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2 niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen.

Volgens artikel 15 bestaat ernstige schade uit:

- a) doodstraf of executie; of
- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of
- c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Volgens artikel 18 verlenen lidstaten de subsidiaire beschermingsstatus

aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

2.6. De voorzieningenrechter heeft, voor zover thans van belang, overwogen dat artikel 15, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, aanhef en onder e, van de richtlijn slechts zelfstandige betekenis heeft wanneer daarmee bescherming wordt geboden aan personen die niet reeds op de voet van artikel 15, aanhef en onder a en b, bescherming genieten. Artikel 15, aanhef en onder c, dient, naar zijn oordeel, derhalve zo te worden gelezen, dat de daarin genoemde bedreiging niet op eenzelfde geïndividualiseerde wijze aannemelijk behoeft te worden gemaakt als de behandeling, bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b. De toetsing aan artikel 15, aanhef en onder c, komt daarom niet overeen met de toetsing die thans wordt verricht in het kader van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000. Aldus is door de voorzieningenrechter aangenomen dat in zoverre sprake is van een wijziging van het recht. Omdat de staatssecretaris niet heeft beoordeeld of aanleiding bestond de vreemdelingen een verblijfsvergunning te verlenen vanwege ernstige schade, als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn, heeft de voorzieningenrechter de besluiten van 9 november 2006 vernietigd.

2.7. In zijn grieven klaagt de staatssecretaris dat de voorzieningenrechter aldus niet heeft onderkend dat artikel 15, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 2, aanhef en onder e, van de richtlijn onder de reikwijdte van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 valt, zodat geen sprake is van een wijziging van het recht. Subsidiair betoogt de staatssecretaris dat indien de Afdeling tot het oordeel komt dat wel sprake is van een wijziging van het recht, deze wijziging voor de vreemdelingen niet relevant is, omdat in Kosovo geen sprake is van een internationaal of binnenlands gewapend conflict, zoals bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn. In dit kader wijst de staatssecretaris er op dat naar aanleiding van resolutie 1244 van juni 1999 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties de Joegoslavische strijdkrachten en de Servische veiligheidstroepen zich hebben teruggetrokken en Kosovo sindsdien wordt bestuurd door een interim civiel bestuur onder auspiciën van de Verenigde Naties.

2.8. Indien artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn inderdaad, zoals de voorzieningenrechter heeft aangenomen, moet worden aangemerkt als een wijziging van het recht, dan kan aan deze wijziging slechts de door de vreemdelingen gewenste betekenis toekomen, indien de wijziging voor hen relevant is. Een wijziging van het recht kan alleen als relevant nieuw recht worden aangemerkt indien de vreemdelingen onder de reikwijdte van de desbetreffende bepaling vallen.

Van ernstige schade in de zin van artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn kan slechts sprake zijn indien in het land van herkomst sprake is van "willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict". Nu blijkt de in rechte onaantastbaar geworden besluiten op eerdere aanvragen van de vreemdelingen in rechte is komen vast te staan dat de vreemdelingen Roma zijn, afkomstig uit de provincie Kosovo in Servië, voorheen onderdeel van de Federatieve Republiek Joegoslavië, dient te worden beoordeeld of aldaar, ten tijde van de besluiten van 9 november 2006, sprake was van "willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict".

2.9. Aan de onderscheiden herhaalde aanvragen van 3 november 2006 om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen hebben de vreemdelingen, voor zover thans van belang, de slechte situatie van Roma in Kosovo ten grondslag gelegd. Voorts hebben zij aangevoerd dat de aanwezigheid van een internationale troepenmacht in Kosovo er juist op duidt dat in Kosovo sprake is van een, in ieder geval sluimerend, binnenlands gewapend conflict. Zij stellen in dit kader dat het terugtrekken van deze troepenmacht zal leiden tot het oplossen van dit binnenlandse conflict. Daarvan zullen vooral de in Kosovo aanwezige Roma het slachtoffer worden, aldus de vreemdelingen.

2.10. Het begrip "binnenlands gewapend conflict" is in de richtlijn niet nader gedefinieerd. Gelet op de overwegingen 2, 3 en 25 van de considerans van de richtlijn dient voor de uitlegging van dit begrip aansluiting te worden gezocht bij het internationaal humanitair recht. Binnen het internationaal humanitair recht, noch in het Verdrag van Genève of het Protocol is het begrip "binnenlands gewapend conflict" echter als zodanig gedefinieerd.

Gemeenschappelijk artikel 3 van de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 noemt wel het begrip "gewapend conflict, hetwelk geen internationaal karakter draagt". Dit begrip is te lezen als "binnenlands gewapend conflict". Met het Tweede Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 (hierna: het Protocol II) wordt het gemeenschappelijk artikel 3 uitgebreid en aangevuld.

Volgens artikel 1, eerste lid, van Protocol II is dit protocol van toepassing op alle gewapende conflicten, zijnde, kort gezegd, niet internationale gewapende conflicten, die plaatsvinden op het grondgebied van een Hoge Verdragsluitende Partij tussen de strijdkrachten van die Partij en dissidente strijdkrachten of andere georganiseerde gewapende groepen die, staande onder een verantwoordelijk bevel, het grondgebied van die partij gedeeltelijk beheersen op een zodanige wijze dat zij in staat zijn aanhoudende en samenhangende militaire operaties uit te voeren en de bepalingen van Protocol II toe te passen.

Volgens artikel 1, tweede lid, van Protocol II is dit protocol niet van toepassing op situaties van interne ongeregelheden en spanningen, zoals rellen, op zichzelf staande en sporadisch voorkomende daden van geweld en andere handelingen van soortgelijke aard, die niet zijn te beschouwen als gewapende conflicten.

2.11. Op grond van deze bepalingen van internationaal humanitair recht moet geconcludeerd worden dat sprake is van een binnenlands gewapend conflict indien een georganiseerde gewapende groep met een verantwoordelijk bevel in staat is op het grondgebied van een land of een gedeelte daarvan militaire operaties uit te voeren jegens de strijdkrachten van de autoriteiten van dat land. Deze operaties dienen dan aanhoudend en samenhangend van aard te zijn, wil sprake zijn van een gewapend conflict. Ongeregelheden en spanningen, zoals rellen, leiden niet tot de conclusie dat sprake is van een zodanig conflict.

2.12. Gesteld noch gebleken is dat ten tijde van het bestreden besluit sprake was van gewapende strijd tussen de reguliere Servische strijdkrachten en één of meer georganiseerde gewapende groepen. Dat in de provincie Kosovo de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht berusten bij de United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (hierna: UNMIK) en niet bij de centrale autoriteiten van Servië, waarvan Kosovo deel uit maakt, maakt dit niet anders, aangezien met de instelling van de UNMIK de gewapende strijd op het grondgebied van Kosovo is gestaakt. Dat, zoals de vreemdelingen betogen, nog

geregeld sprake is van onlusten, maakt niet dat sprake is van gewapende strijd, reeds omdat gesteld noch gebleken is dat deze onlusten een aanhoudend en samenhangend karakter hebben. Voor zover de vreemdelingen hebben bedoeld aan te voeren dat in de provincie Kosovo jegens Roma sprake is van geweld zoals bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn, moet eveneens geconcludeerd worden, wat hier verder ook van zij, dat niet gebleken is dat dit geweld wordt uitgevoerd door een georganiseerde gewapende groep met een verantwoordelijk gezag, zodat dit betoog reeds hierom faalt.

2.13. Gelet op het bovenstaande moet geconcludeerd worden dat niet is aangetoond dat in het land van herkomst ten tijde van het nemen van de onderscheiden besluiten sprake was van een binnenlands gewapend conflict. Reeds hierom moet geconcludeerd worden dat artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn, indien en voor zover sprake is van een wijziging van het recht, ten aanzien van de vreemdelingen geen relevante wijziging van het recht is. De voorzieningenrechter heeft dit ten onrechte niet onderkend.

De grieven slagen in zoverre.

2.14. Gelet hierop behoeft hetgeen de staatssecretaris voor het overige in zijn grieven heeft aangevoerd thans geen bespreking.

2.15. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Aangezien de voorzieningenrechter geen oordeel heeft gegeven over de overige door de vreemdelingen gestelde nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zal de Afdeling zal de zaak met toepassing van artikel 44, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Raad van State naar de rechtbank terugwijzen om te worden behandeld en beslist met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen.

2.16. De Afdeling zal de proceskosten in hoger beroep vaststellen. De rechtbank dient omtrent de vergoeding van deze kosten te beslissen.

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 voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Assen, van 1 december 2006 in de zaken nos. 06/54991, 06/55000 en 06/55004;
- III. wijst de zaken naar de rechtbank terug;
- IV. stelt de door de vreemdelingen in verband met de behandeling van het hoger beroep gemaakte kosten vast op een bedrag van € 966,00 (zegge: negenhonderzesenzestig euro), en bepaalt dat de rechtbank beslist omtrent de vergoeding van deze kosten.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, Voorzitter, en mr. H. Troostwijk en mr. T.M.A. Claessens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. I.W.M.J. Bossmann, ambtenaar van Staat.

w.g. Lubberdink
Voorzitter

w.g. Bossmann
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 juli 2007

314
Verzonden: 20 juli 2007

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze,

mr. H.H.C. Visser,
directeur Bestuursrechtspraak