

Nr. 8: Irak, categoriaal beschermingsbeleid; ambtsbericht en beleid andere EU landen

Nr. 8: Irak, categoriaal beschermingsbeleid; ambtsbericht en beleid andere EU landen

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 3 juli 2006, 200602864/1 (mrs. Loeb, Lubberdink en Roemers).

Zowel de vreemdeling als de minister is in hoger beroep gegaan

1. Het hoger beroep van de vreemdeling is uitsluitend gericht tegen de overweging dat een aantal door hem ter zake van de toelatingsgrond onder de aangevoerde beroepsgronden niet kan slagen. Nu deze beroepsgronden onverbreekelijk samenhangen met het onderdeel van het besluit, waaromtrent de voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat het de toetsing in rechte niet kan doorstaan, heeft het niet instellen van hoger beroep tegen het oordeel over die beroepsgronden niet tot gevolg dat de minister bij de nieuw te nemen beslissing van dat oordeel heeft uit te gaan. Dit geldt evenmin in het geval in rechte opnieuw wordt toegekomen aan beoordeling van die beroepsgronden. Gelet hierop, kan de vreemdeling door het instellen van hoger beroep niet in een gunstiger positie geraken en heeft hij bij dat hoger beroep geen belang.

2. De minister heeft aan de door de vreemdeling overgelegde stukken ter onderbouwing van zijn stelling omtrent de ernstig verslechterde veiligheidssituatie in Irak niet de conclusie hoeven verbinden dat de in het ambtsbericht vervatte informatie niet meer juist en actueel is en daarom niet aan het gevoerde beleid ten grondslag mag worden gelegd.

De Afdeling overweegt dat, zoals eerder overwogen (JV 2005/210), niet is voorgescreven welk relatief gewicht aan de in artikel 3.106 Vb 2000 neergelegde indicatoren moet worden toegekend. De minister kon in redelijkheid aan de afstemming van zijn beleid met het in de omringende landen van de EU gevoerde beleid doorslaggevende betekenis toekennen, om geen beleid van categoriale bescherming te voeren. Het betoog dat de TK op basis van deels onjuiste, dan wel onvolledige informatie met de beslissing van de minister om geen beleid van categoriale bescherming te voeren heeft ingestemd faalt, nog daargelaten wat het gevolg daarvan zou kunnen zijn voor de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Het is niet de taak van de rechter te onderzoeken of de TK zich op adequate wijze van haar taak heeft gekweten. Voorts heeft de minister zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat andere Europese landen geen met een beleid van categoriale bescherming vergelijkbaar beleid voeren voor asielzoekers uit Centraal-Irak.

Art. 29 lid 1 sub d Vw; art. 3.106 Vb

1. A.,

2. de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, appellanten, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zutphen, van 7 april 2006 in het geding tussen appellantsub 1 en appellantsub 2

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 maart 2006 heeft appellant sub 2 (hierna: de minister) een aanvraag van appellant sub 1 (hierna: de vreemdeling) om hem een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij uitspraak van 7 april 2006, verzonden op dezelfde datum, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zutphen (hierna: voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, 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 (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 13 april 2006, en de vreemdeling bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 18 april 2006, hoger beroep ingesteld. Deze brieven zijn aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij onderscheiden brieven van 24 april 2006 hebben de minister en de vreemdeling elk een reactie ingediend.

Bij brief van 12 mei 2006 heeft de vreemdeling nadere stukken ingediend.

Bij brief van 15 mei 2006 heeft de minister dat gedaan.

2. Overwegingen

2.1. Het hoger beroep van de vreemdeling.

2.2. Ambtshalve overweegt de Afdeling als volgt.

2.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 maart 2002 in zaak no. 200105914/1, AB 2002, 132), kan een belanghebbende bij de terzake bevoegde rechter slechts opkomen tegen een besluit, indien hij daardoor in een gunstiger positie zou kunnen geraken.

2.3.1. De aangevallen uitspraak strekt ertoe dat de minister opnieuw zal moeten beoordelen of de vreemdeling in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning op de voet van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000).

Het hoger beroep van de vreemdeling is uitsluitend gericht tegen de overweging dat een aantal door hem terzake van die toelatingsgrond aangevoerde beroepsgronden niet kan slagen. Nu deze beroepsgronden onverbreekelijk met het onderdeel van het besluit van 17 maart 2006, waaromtrent de voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat het de toetsing in rechte niet kan doorstaan samenhangen, heeft het niet instellen van hoger beroep tegen het oordeel van de voorzieningenrechter over die beroepsgronden niet tot gevolg dat de minister bij de nieuw te nemen beslissing van dat oordeel heeft uit te gaan. Dit geldt evenmin in het geval in rechte opnieuw wordt toegekomen aan beoordeling van die beroepsgronden.

Gelet hierop, kan de vreemdeling door het instellen van hoger beroep niet in een gunstiger positie geraken en heeft hij bij dat hoger beroep geen belang.

2.4. Het hoger beroep van de vreemdeling is niet-ontvankelijk.

2.5. Het hoger beroep van de minister.

2.6. In de enige grief klaagt de minister, voor zover thans van belang, dat de voorzieningenrechter, door te overwegen dat uit de door de vreemdeling overgelegde stukken blijkt dat de algehele veiligheidssituatie in Irak sinds het uitbrengen van het algemeen ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 15 december 2005 inzake Irak (hierna: het ambtsbericht) ernstig lijkt te zijn verslechterd, heeft miskend dat in het ambtsbericht de algehele veiligheidssituatie in Irak als zorgwekkend wordt aangemerkt en dat de door de vreemdeling overgelegde stukken slechts incidenten beschrijven, die onvoldoende grondslag bieden voor het oordeel dat het ambtsbericht geen actuele en juiste grondslag biedt voor het gevoerde beleid.

2.6.1. In het ambtsbericht (p. 15-18) is, voor zover thans van belang, over de veiligheidssituatie in Irak het volgende vermeld:

“Tijdens de verslagperiode was sprake van een aanhoudend zorgwekkende veiligheidssituatie in grote delen van het land.

(...)

Er vinden veel aanslagen plaats gericht tegen Irakezen die zichtbaar samenwerken met de interimregering en/of de Multi National Force (MNF).

(...)

Gesteld zou kunnen worden dat het geweld in toenemende mate langs etnische en/of religieuze lijnen loopt.

(...)

Behalve aanslagen vinden ook veel ontvoeringen plaats, zowel uit politieke motieven als voor losgeld. In het huidige klimaat van wetteloosheid komt ook veel misdaad voor.

De verantwoordelijkheid voor het geweld wordt toegeschreven aan onder meer fundamentalistische groeperingen en voorstanders van het voormalige Iraakse bewind van Saddam Hoessein.

De VN hebben tijdens de verslagperiode de veiligheidssituatie in delen van Irak als instabiel betiteld en hebben verschillende keren benadrukt dat vooral Iraakse burgers het slachtoffer zijn van geweld. Exacte cijfers van slachtoffers zijn niet bekend, maar naar schatting zijn sinds het voorjaar 2003 inmiddels enkele tienduizenden tot honderdduizend slachtoffers gevallen. Human Rights Watch noemt de mensenrechtensituatie in Irak ‘ernstig’ en stelt dat het aantal gewelddadige aanvallen op burgers door opstandelingen hoog is.

De Iraakse veiligheidsorganisaties en de MNF bleken veelal onvoldoende in staat bescherming te bieden aan burgers. (...)”.

2.6.2. In beroep heeft de vreemdeling betoogd dat de minister niet op het ambtsbericht mocht afgaan, om-

dat de veiligheidssituatie in Irak sinds het uitbrengen ervan ernstig is verslechterd. Ter toelichting heeft hij artikelen overgelegd van BBC News en de Guardian van onderscheidenlijk 27 en 28 februari 2006, waarin wordt bericht over de gevolgen van de aanslag op de Gouden Moskee in Samarra voor de politieke en veiligheidssituatie in Irak.

2.6.3. Het aldus aangevoerde geeft geen grond voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid tot de conclusie heeft kunnen komen dat deze stukken geen wezenlijk ander beeld geven van de algehele veiligheidssituatie in Irak, dan in het ambtsbericht is beschreven. De minister heeft aan die stukken niet de conclusie hoeven verbinden dat de in het ambtsbericht vervatte informatie niet meer juist en actueel is en daarom niet aan het gevoerde beleid ten grondslag mag worden gelegd. De grief slaagt in zoverre.

2.7. Het hoger beroep van de minister is gegrond. Hetgeen deze voor het overige heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal het besluit van 17 maart 2006 worden getoetst in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden, voor zover deze nog bespreking behoeven.

2.8. Aan de bij de rechtbank voorgedragen beroepsgronden omtrent verlening van een verblijfsvergunning op de voet van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c, van de Vw 2000 komt de Afdeling niet toe. Over die gronden heeft de voorzieningenrechter uitdrukkelijk en zonder voorbehoud een oordeel gegeven, waartegen in hoger beroep niet is opgekomen. Evenmin doet zich de situatie voor dat het oordeel over die gronden, dan wel onderdelen van het bij de rechtbank bestreden besluit waarop ze betrekking hebben, onverbreekelijk samenhangen met hetgeen in hoger beroep aan de orde is gesteld. Deze beroepsgronden vallen thans dientengevolge buiten het geding.

2.9. Ingevolge artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van die wet, worden verleend aan een vreemdeling, voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van de minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar.

Ingevolge artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) zijn de indicatoren die in ieder geval zullen worden betrokken in de beoordeling of sprake is van een situatie, als bedoeld in voormeld artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d:

a. de aard van het geweld in het land van herkomst, met name de ernst van de schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht, de mate van willekeur, de mate waarin het geweld voorkomt en de mate van geografische spreiding van het geweld;

b. de activiteiten van internationale organisaties ten aanzien van het land van herkomst indien en voor zover deze een graadmeter vormen voor de positie van

de internationale gemeenschap ten aanzien van de situatie in het land van herkomst, en
c. het beleid in andere landen van de Europese Unie (hierna: EU).

2.10. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 november 2005 in zaak no. 200505401/1, ter voorlichting van partijen aangehecht), moet de vraag of een vreemdeling voor verlening van een verblijfsvergunning op de voet van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 in aanmerking komt, worden beantwoord aan de hand van een beoordeling van de algehele situatie in het land van herkomst. Daarbij komt de minister een ruime beoordelingsmarge toe, waarvan de aanwending de toetsing in rechte slechts dan niet kan doorkomen, indien geoordeeld moet worden dat het besluit niet strookt met wettelijke voorschriften, dan wel de minister bij afweging van alle daarvoor in aanmerking komende belangen en gegeven de feitelijke grondslag ervan, niet in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen.

De rechter dient bij die toetsing het oordeel over de algehele situatie in het land van herkomst, dat tot stand pleegt te komen in samenspraak met de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: de Tweede Kamer), in beginsel te respecteren. De in rechte te stellen motiveringseisen dienen aan te sluiten op evenbedoeld toetsingskader; daarbuiten dient de rechter de beoordeling van de minister te respecteren.

2.11. Bij het besluit van 17 maart 2006, voor zover thans van belang, heeft de minister met toepassing van het gevoerde beleid, zoals vermeld in zijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 20 januari 2006 (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1003) en in het bij Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2006/10 gewijzigde deel C8, hoofdstuk 'Het asielbeleid ten aanzien van Irak', paragraaf 6.1, van de Vreemdelingen-circulaire 2000, geweigerd de vreemdeling een verblijfsvergunning op de voet van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 te verlenen.

Volgens voormelde brief van 20 januari 2006 heeft de minister, voor zover thans van belang, voor het voeren van dat beleid het volgende van belang geacht:

'Mij is gebleken dat Duitsland geen speciaal beleid meer voert ten aanzien van Iraakse asielzoekers. Dit land is enige tijd geleden aangevangen met het heroverwegen van alle statussen verleend aan Iraakse asielzoekers; de effecten van de intrekkingen van statussen naar aanleiding van deze heroverweging zijn nu merkbaar. Verder voeren de ons omringende landen België, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland geen speciaal beleid ten aanzien van Irak. Alle asielaanvragen worden er op individuele merites beoordeeld. Voorts vindt gedwongen terugkeer plaats vanuit het Verenigd Koninkrijk. Vanuit de andere landen wordt vrijwillige terugkeer waargenomen.

Naast deze informatie is er nieuwe informatie verschenen van de minister van Buitenlandse Zaken, neergelegd in een algemeen ambtsbericht inzake de

algehele situatie in Irak verschenen op 15 december 2005. (...).

Blijkens de inhoud van het ambtsbericht is er nog immer sprake van een aanhoudend zorgwekkende veiligheidssituatie in grote delen van Centraal-Irak. (...).

(...).

Ik hecht bijzonder aan het afstemmen van het Nederlandse beleid aan het beleid in andere Europese landen. Dit is ook een van de indicatoren voor het al dan niet voeren van een categoriaal beschermingsbeleid zoals genoemd in het Vreemdelingenbesluit 2000. De hierboven genoemde landen voeren geen speciaal beleid voor asielzoekers van Iraakse nationaliteit. Terugkeer vindt plaats, in Duitsland worden statussen ingetrokken. Het geheel overziend heb ik besloten het categoriaal beschermingsbeleid voor Centraal-Irak te beëindigen.'

2.11.1. In voormeld ambtsbericht (p. 76-77) is, voor zover thans van belang, over het in andere Europese landen gevoerde beleid, het volgende vermeld:

'België

Iraakse aanvragen worden in behandeling genomen. België maakt geen onderscheid naar speciale categorieën aanvragen en past evenmin een vorm van aanvullende bescherming toe. Vanuit België vindt momenteel geen terugkeer plaats, vanwege de onveilige situatie in Irak in het algemeen. Wel is sprake van een vrijwillige terugkeer, gefaciliteerd door IOM.(...).

Denemarken

Iraakse aanvragen worden in behandeling genomen. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar speciale categorieën aanvragen. Denemarken acht Irak veilig genoeg voor vrijwillige terugkeer, maar acht gedwongen terugkeer thans niet mogelijk. (...).

Verenigd Koninkrijk

Aanvragen uit Irak worden in behandeling genomen. (...) Het VK acht Irak veilig genoeg voor gedwongen terugkeer. In januari 2005 hebben het VK en de Iraakse interim-minister voor Ontheemden en Migratie Mw. Isho, ondanks haar openlijk geuite bezwaren tegen gedwongen terugkeer, een Memorandum of Understanding getekend inzake terugkeer, waaronder gedwongen terugkeer. Het VK heeft het voornemen geuit spoedig te starten met gedwongen terugkeer. De media berichtten dat het VK op 20 november een eerste groep uitgeprocedeerde asielzoekers zou hebben uitgezet naar KRG-gebied.'

2.11.2. Voormelde brief van de minister van 20 januari 2006 is op 1 februari 2006 voorwerp geweest van een algemeen overleg tussen de minister en de Tweede Kamer. Volgens het verslag van dat overleg (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1022, p. 7 en 8) heeft de minister bij die gelegenheid, voor zover thans van belang, het volgende naar voren gebracht:

'In 2005 zijn 140 Iraakse vrijwillig teruggekeerd. Gedwongen terugkeer naar geheel Irak is mogelijk, en de praktische uitvoering daarvan wordt nu voorbereid. Voor terugkeer via Bagdad worden nu voorbereidingen getroffen door de IND. Het negatieve advies van

de UNHCR ten aanzien van gedwongen terugkeer naar Centraal- en Zuid-Irak volgt de minister niet, want het ministerie toetst individueel en daarbij wordt rekening gehouden met delen van Irak waar de veiligheids situatie zorgwekkend is. In de Nederlandse Vreemdelingenwet staat dat de minister rekening dient te houden met het beleid van andere Europese landen. Duitsland maakt een andere inschatting van de situatie in Irak dan Nederland, want daar worden momenteel op grote schaal verleende statussen ingetrokken. Dat heeft grote effecten voor Nederland, want het aantal Iraakezen dat asiel aanvraagt, is sterk toegenomen en een flink deel van hen heeft eerder in Duitsland asiel aangevraagd. (...). De minister wijst erop dat andere landen geen vormen van categoriaal beschermingsbeleid kennen. Het Verenigd Koninkrijk voert op dit moment al uitzettingen uit naar Irak, en ook met het Verenigd Koninkrijk heeft Nederland contact om te zien hoe men dit daar organiseert.

2.11.3. Op 7 februari 2006 is tijdens een debat naar aanleiding van voormeld algemeen overleg een motie ingediend met het verzoek de heroverweging die in Duitsland plaatsvindt ten aanzien van Iraakse asielzoekers niet doorslaggevend te laten zijn en het categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van Irak, gelet op de aanhoudende zorgwekkende veiligheidssituatie in grote delen van dat land, te handhaven (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1008).

Volgens het verslag van dit debat (Handelingen TK 2005-2006, nr. 46, p. 3089) heeft de minister het aannemen van deze motie ontraden en daartoe, voor zover thans van belang, het volgende naar voren gebracht:

‘Welnu, ik heb de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van Centraal-Irak eerder uiteengezet. De basis is het ambtsbericht, en doorslaggevend is voor mij in dit geval het beleid in andere Europese landen. Geen van de andere landen voert een categoriaal beschermingsbeleid voor Irakese asielzoekers. Duitsland trekt verleende statussen in, en de effecten daarvan zijn merkbaar. (...). Er is ook sprake van vrijwillige terugkeer naar Irak. Het Verenigd Koninkrijk zet gedwongen uit. Ook ik zal gedwongen uitzettingen gaan voorbereiden.’

Tijdens de stemmingen op 14 februari 2006 is voormelde motie verworpen (Handelingen TK 2005-2006, nr. 49, p. 3245).

2.12. In beroep heeft de vreemdeling zich op het standpunt gesteld dat de minister ten onrechte heeft geweigerd hem een verblijfsvergunning op de voet van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 te verlenen, omdat de minister, gelet op de nog immer zeer slechte veiligheids situatie in Centraal-Irak, het beleid in andere landen van de EU niet als belangrijkste reden heeft kunnen aanvoeren om geen beleid van categoriale bescherming te voeren.

Dit betoog faalt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 april 2005 in zaak no. 200500646/1, JV 2005/210), is niet voorgeschreven, welk relatief gewicht aan de in artikel 3.106 van het

Vb 2000 neergelegde indicatoren moet worden toegekend. Gelet voorts op de ruime beoordelingsmarge die de minister bij de aanwending van zijn uitsluitend door het nationale recht beheerste bevoegdheid tot het voeren van een beleid van categoriale bescherming toekomt, bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid aan de afstemming van zijn beleid met het in de omringende landen van de EU gevoerde beleid doorslaggevende betekenis heeft kunnen toekennen.

2.12.1. Het betoog dat de Tweede Kamer op basis van deels onjuiste, dan wel onvolledige informatie met de beslissing van de minister om geen beleid van categoriale bescherming ten aanzien van asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak te voeren heeft ingestemd faalt, nog daargelaten wat het gevolg daarvan zou kunnen zijn voor de rechtmatigheid van het bestreden besluit, reeds omdat het aan de Tweede Kamer is te beoordelen of zij voldoende is geïnformeerd om te oordelen over een beslissing van de minister om ten aanzien van asielzoekers afkomstig uit een bepaald land geen beleid van categoriale bescherming te voeren en het niet de taak van de rechter is te onderzoeken of de Tweede Kamer zich op adequate wijze van haar taak heeft gekwetend.

2.12.2. Het in beroep aangevoerde levert voorts geen grond op voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat andere Europese landen geen met een beleid van categoriale bescherming vergelijkbaar beleid voeren voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak. Volgens het ambtsbericht acht het Verenigd Koninkrijk Irak veilig genoeg voor gedwongen terugkeer. Dat tot op heden vanuit het Verenigd Koninkrijk geen gedwongen terugkeer naar Centraal-Irak heeft plaatsgevonden, laat onverlet dat het beleid van dat land gericht is op terugkeer van afgewezen asielzoekers naar Irak. Voorts achten België en Denemarken volgens het ambtsbericht gedwongen terugkeer naar Irak thans weliswaar niet mogelijk, doch nu uit het ambtsbericht, noch de door de vreemdeling overgelegde stukken, is gebleken dat in deze landen aan Iraakse asielzoekers een verblijfsvergunning wordt verleend, is van een met een beleid van categoriale bescherming vergelijkbaar beleid geen sprake. In Duitsland is daarvan evenmin sprake, aangezien een ‘Duldung’ geen verblijfsvergunning is.

2.12.3. Gelet op al hetgeen hiervoor is overwogen, leveren de voorgedragen beroepsgronden geen grond op voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vreemdeling niet voor verlening van een verblijfsvergunning op de voet van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 in aanmerking komt.

2.13. Gelet op het vorenstaande, zal de Afdeling het inleidende beroep van de vreemdeling alsnog ongegrond verklaren.

2.14. 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 van de vreemdeling niet-ontvankelijk;

II. verklaart het hoger beroep van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats

Zutphen, van 7 april 2006 zaak no. AWB 06/13746;

IV. verklaart het door de vreemdeling bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

(...; red.)

Noot

1. In de onderhavige uitspraak oordeelt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat de minister in redelijkheid heeft kunnen besluiten het categoriaal beschermingsbeleid voor (Centraal-)Irak te beëindigen. Deze uitspraak vertoont grote overeenkomsten met de ook op 3 juli 2006 door de Afdeling gewezen uitspraak no. 200602792/1 (NAV 2006/25 m.nt. GS), maar bevat daarnaast ook enkele bijzonderheden.

2. In casu had ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Zutphen in de onderliggende uitspraak van 7 april 2006 geoordeeld dat verweerder in redelijkheid het categoriaal beleid had kunnen beëindigen en gezezen op de ruime beoordelingsmarge van de minister op dit punt (r.o. 2.7 e.v.). Waarom kwam de minister dan in hoger beroep tegen de uitspraak? Vanwege de omstandigheid dat de voorzieningenrechter meeding in de stelling van de vreemdeling dat verweerder ten onrechte niet was ingegaan op het standpunt van de vreemdeling dat de situatie in Irak sinds het ambtsbericht van 15 december 2005, de brief van verweerder van 20 januari 2006 tot beëindiging van het categoriale beschermingsbeleid en de parlementaire behandeling daarvan in februari 2006, ernstig was verslechterd. De vreemdeling had in zijn zienswijze verwezen naar diverse berichten (o.a. artikelen van BBC News en de Guardian) waarin melding wordt gemaakt van een ernstig verslechterde veiligheidssituatie in Irak. Hierop had verweerder in het geheel niet gereageerd. Verweerder was van mening dat hij niet op elke stelling van de vreemdeling hoefde te reageren, temeer daar de situatie die de vreemdeling beschreef niet wezenlijk anders was dan die in het ambtsbericht van 15 december 2005 werd beschreven. Maar dit was nu juist het punt, zo oordeelde de voorzieningenrechter. De vreemdeling twijfelde niet aan de juistheid of volledigheid van het ambtsbericht, maar stelde en onderbouwde dat de situatie in Centraal-Irak ten opzichte van de situatie die was beschreven in het ambtsbericht aanzienlijk was verslechterd. Indien verweerder van mening was dat dit niet zo was, had hij dit op een kenbare wijze moeten motiveren. Ter zitting

nam verweerder nog het standpunt in dat vanwege het feit dat het categoriale beschermingsbeleid was beëindigd vanwege het beleid in andere landen (artikel 3.106 onder c Vb), ontwikkelingen die zien op aard en ernst van het geweld (artikel 3.106 onder a Vb) niet van invloed waren op het besluit tot beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid en dus ook niet behoeften te worden besproken in het besluit. Ook dit standpunt volgde de voorzieningenrechter niet. Uit de tekst van de aanhef van artikel 3.106 Vb volgt dat alle genoemde indicatoren in ieder geval bij de beoordeling omtrent het al dan niet voeren van een categoriaal beschermingsbeleid zullen worden betrokken. Bovendien is in hoofdstuk C1/5.3.4 Vc ten aanzien van de c-indicator bepaald dat sprake kan zijn van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven om het beleid van andere landen niet te volgen.

3. Tegen deze uitspraak zijn zowel de vreemdeling als de minister in hoger beroep gegaan. Het hoger beroep van de vreemdeling wordt vanwege het ontbreken van procesbelang niet ontvankelijk verklaard (r.o. 2.1 tot en met 2.4). Het beroep van de minister daarentegen wordt gegrond verklaard. Interessant hierbij is dat daar waar de voorzieningenrechter van oordeel was dat verweerder had moeten motiveren waarom hij voorbijging aan de documenten van de vreemdeling, aangezien die immers een ernstig verslechterde veiligheidssituatie beschrijven, de Afdeling van oordeel is dat dit niet hoeft. Nu de stukken geen wezenlijk ander beeld geven van de situatie in Irak, heeft verweerder hieraan niet de conclusie hoeven verbinden dat de informatie in het ambtsbericht niet meer actueel is en daarom niet aan het gevoerde beleid ten grondslag mag worden gelegd. Maar uit de uitspraak van de voorzieningenrechter van 7 april 2006 valt af te leiden dat het probleem in de beroepsfase juist was dat verweerder in het bestreden besluit in het geheel niet was ingegaan op de (inhoud van de) overgelegde documenten. Het argument dat de door de vreemdeling overgelegde documenten een situatie beschrijven die niet wezenlijk anders is dan in het ambtsbericht is verwoord, wordt pas later in de (hoger) beroepsprocedure aangevoerd. Indien we de overwegingen 2.6.1 tot en met 2.6.3 van de onderhavige uitspraak bekijken lijkt het wel of de Afdeling de motiveringsplicht van verweerder heeft overgenomen. Na eerst een passage uit het ambtsbericht te citeren waarin de veiligheidssituatie in Irak wordt beschreven, bespreekt de Afdeling de door de vreemdeling overgelegde documenten en komt dan tot de conclusie dat het aangevoerde geen grond geeft voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid tot de conclusie heeft kunnen komen dat deze stukken geen wezenlijk ander beeld geven van de veiligheidssituatie in Irak. Deze conclusie was echter, als ik de uitspraak van de voorlopige voorzieningenrechter goed lees, niet terug te vinden in het bestreden besluit.

4. In de onderhavige zaak kennen de minister en de Afdeling veel gewicht toe aan het ambtsbericht van 15 december 2005 van de minister van Buitenlandse

Zaken. In het arrest *Salah Sheekh* (11 januari 2007, AB 2007/76 m.nt. BPV) benadrukte het Europese Hof voor de Rechten van de Mens echter dat indien sprake is van aangevoerde ‘reasoned grounds’ die twijfel zaaien over de accuraatheid van het betreffende ambtsbericht uitdrukkelijk rekenschap moet worden gegeven van andere betrouwbare (concurrerende) landeninformatie. Deze uitspraak heeft onlangs tot aanpassing van het beleid geleid. In een brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 22 juni 2007 (TK 2006-2007, 29 344 en 30 800 VI, nr. 65, p. 3) wordt gemeld dat voortaan bij de beoordeling van asielzaken – expliciet dan thans het geval is – ook andere informatie dan ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken wordt betrokken. Uit de brief is niet af te leiden dat deze beleidswijziging enkel ziet op de beoordeling in het kader van artikel 29, lid 1 onder b Vw. Ook bij de beoordeling of sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 29, lid 1 onder d Vw zal aldus meer rekenschap moeten worden gegeven van andere bronnen dan het ambtsbericht.

5. Zoals gezegd gaat het in deze uitspraak hoofdzakelijk over de intrekking van het categoriaal beschermingsbeleid voor Irak. Hiertoe herhaalt de Afdeling dat ten aanzien van de d-grond van artikel 29, lid 1 Vw 2000 de minister een ruime beoordelingsruimte heeft (zie ook ABRvS, 3 november 2005, nr. 200505401/1). Vervolgens haalt de Afdeling, in navolging van de voorzieningenrechter, de brief van de Minister van 20 januari 2006 waarin de beleidswijziging wordt aangekondigd, passages uit het ambtsbericht van 15 december 2005 en het verslag van het parlementaire debat dat naar aanleiding van de brief van 20 januari 2006 is gevoerd aan. Uit deze stukken blijkt, zo overweegt de Afdeling, dat ook de ons omringende Europese landen geen met een categoriaal beschermingsbeleid vergelijkbaar beleid voeren ten aanzien van asielzoekers afkomstig uit Irak (artikel 3.106 onder c Vb). Het argument van de vreemdeling dat vanwege de zeer slechte veiligheids-situatie in Centraal-Irak (a-indicator) de minister de c-indicator niet als belangrijkste reden kan aanvoeren om geen categoriaal beschermingsbeleid te voeren doet de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 6 april 2005 (JV 2005/210), af met de overweging dat niet is voorgeschreven welk relatief gewicht aan de verschillende indicatoren moet worden toegekend. Mede vanwege de ruime beoordelingsruimte heeft verweerder aan het beleid van andere EU landen doorslaggevend betekenis kunnen toekennen. De Afdeling gaat hierbij jammer genoeg niet in op de overweging van de voorzieningenrechter dat uit de tekst van artikel 3.106 Vb volgt dat alle genoemde indicatoren zullen worden betrokken bij het oordeel omtrent de d-grond en dat in de Vc is opgenomen dat gewicht van de c-grond onverlet laat dat sprake kan zijn van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen zijn het beleid van andere landen niet te volgen. Voor een uitgebreide uiteenzetting over de beoordelingsruimte van de minister bij het instellen dan wel beëindigen van een categoriaal be-

schermingsbeleid en het gewicht van de diverse indicatoren daarbij, zie de noot van Gerrit Schaafsma (GS) bij ABRvS, 3 juli 2006, NAV 2006/25. In die uitspraak wordt net als in de onderhavige uitspraak, onder verwijzing naar het beleid van het Verenigd Koninkrijk, België, Denemarken en Duitsland, overwogen dat de minister zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat andere Europese landen geen met een beleid van categoriale bescherming vergelijkbaar beleid voeren voor asielzoekers uit Centraal-Irak. Maar is dit zo? Kan het Duldungen-beleid dat Duitsland hanteerde voor alle Irakezen niet worden aangemerkt als speciaal beleid? Moet geen rekening worden gehouden met de omstandigheid dat bijna alle Europese landen (op het Verenigd Koninkrijk na) de situatie in Centraal-Irak te onveilig achten voor gedwongen terugkeer en op zijn minst opvangvoorzieningen bieden? Schaafsma wijst in dit verband naar het vergelijkende onderzoek naar ‘categorized protection’ van het Internationaal Centre for Migration Policy Development (ICMPD) van januari 2006 (voorstudie van het ACVZ advies ‘Categoriaal beschermingsbeleid’, een ‘nood zaak’, juni 2006) waaruit blijkt dat Nederland met het categoriaal beleid *niet* uit de pas loopt met de ons omringende landen en dat het Duitse Duldungen-beleid wel degelijk grote overeenkomsten vertoont met ons categoriaal beschermingsbeleid.

6. De onderhavige uitspraak van de Afdeling dateert van 3 juli 2006. We zijn ruim een jaar verder. Wat is er in de tussentijd gebeurd? Qua jurisprudentie niet zo veel. Ondanks pogingen van lagere rechters om de minister te dwingen meer duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van zijn beweegredenen een categoriaal beschermingsbeleid te beëindigen en het belang van het beleid van andere EU landen (zie Rb Amsterdam, 4 juni 2006, AWB 05/32042, Rb Haarlem, 25 juli 2006, AWB 06/27980, Rb Haarlem, 7 november 2006, AWB 06/51463), bleef de Afdeling in een uitspraak van 27 december 2006 (no. 200605571/1) bij haar in de onderhavige uitspraak ingenomen oordeel. Zij benadrukte nogmaals het beperkte rechterlijke toetsingskader: de rechter dient te toetsen aan de wettelijke voorschriften en geen eigen oordeel te geven. In artikel 3.106 onder c Vb wordt bovendien de wijze waarop verweerder het beleid van andere EU landen bij de beoordeling of sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 29 (1)(d) Vw niet nader ingevuld. Ondanks deze Afdelingsuitspraak oordeelde de rechtbank Amsterdam in een uitspraak van 26 februari 2007 (AWB 06/23646) dat uit het door de vreemdeling overgelegde rapport van het Center for Strategic and International Studies (CSIS) van 27 september 2006 blijkt dat de veiligheidssituatie in Irak in betekende mate is verslechterd na de totstandkoming van het bestreden besluit en dat dit moet worden aangemerkt als een ‘novum’ in de zin van artikel 83 Vw. Dat verweerder aangeeft dat hij bijzonder belang hecht aan het afstemmen van het beleid op het beleid van ons omringende EU landen doet volgens de rechtbank niet af aan de omstandigheid dat

uit het beleid ook blijkt dat, indien in het beleid van andere EU landen nog geen rekening is gehouden met gewijzigde omstandigheden, het beleid van die andere EU landen niet zonder meer aan het eigen beleid ten grondslag kan worden gelegd.

7. Qua beleid is er in de tussentijd meer gebeurd. Anderhalve maand na de onderhavige uitspraak verscheen het ambtsbericht over Irak van 27 april 2006. Dit ambtsbericht repte (nog) niet van een verslechterde veiligheidssituatie. Er was nog altijd sprake van vrijwillige terugkeer vanuit Europese landen. Het Verenigd Koninkrijk heeft in november 2005 een kleine groep personen gedwongen laten terugkeren naar Irak. Op 2 april 2007 verscheen het ambtsbericht over Irak van 10 januari 2007. In dit ambtsbericht stond wel dat de veiligheidssituatie was verslechterd. Het ambtsbericht was tezamen met de aanvaarde motie van het Tweede Kamerlid De Wit van 20 december 2006 voor de Staatssecretaris van Justitie aanleiding om per 2 april 2007 een categoriaal beschermingsbeleid voor (Centraal-) Irak in te stellen (zie ook WBV 2007/09 van 21 mei 2007). Uit de brief van de minister van 2 april 2007 en het ambtsbericht blijkt dat België, Zweden en Zwitserland een vorm van categoriale bescherming voeren. Een dergelijk beleid wordt niet in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken gevoerd, maar er vindt vanuit deze landen geen gedwongen uitzetting plaats. In het thans geldende ambtsbericht over Irak van 10 juni 2007 wordt geen informatie meer verstrekt over het beleid van andere Europese landen. Wel wordt gemeld dat de veiligheidssituatie is verslechterd (p. 14).

Voorlopig ligt de discussie ten aanzien van de motiveringsplicht van verweerder en het toetsingskader van de rechter bij de beslissing over het voeren van categoriaal beleid dus in de ijskast. Indien het categoriaal beschermingsbeleid voor Irak echter op een gegeven moment weer wordt ingetrokken, zal zij zich naar alle waarschijnlijkheid onverminderd voortzetten.

Karina Franssen
