

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

- 1.
2. de staatssecretaris van Justitie,  
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats  
Almelo, van 21 maart 2007 in zaken nrs. 07/9527 en 07/9531 in de  
gedingen tussen:

en

de minister van Justitie.

## 1. Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 20 december 2006 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (hierna: de minister) aanvragen van (hierna: de vreemdelingen) om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen. Deze besluiten zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 21 maart 2007, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Almelo (hierna: de rechtbank), de daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en bepaald dat de minister van Justitie nieuwe besluiten op de aanvragen neemt met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de vreemdelingen bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 27 maart 2007, en de staatssecretaris van Justitie (hierna: de staatssecretaris) bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 28 maart 2007, hoger beroep ingesteld. Deze brieven zijn aangehecht.

De staatssecretaris en de vreemdelingen hebben een verweerschrift ingediend.

De staatssecretaris en de vreemdelingen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 september 2007, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, advocaat te 's-Gravenhage, is verschenen.

Bij verwijzingsuitspraak van 12 oktober 2007 heeft de Afdeling het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over twee vragen, de behandeling van de hoger beroepen geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan en iedere verdere beslissing aangehouden. Deze verwijzingsuitspraak is aangehecht.

Bij onderscheiden besluiten van 22 mei 2008 heeft de staatssecretaris de vreemdelingen alsnog met ingang van 2 april 2007 een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend krachtens artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000).

Bij arrest van 17 februari 2009 heeft het Hof voormelde vragen beantwoord. Dit arrest is aangehecht.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 17 maart 2009, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, en de vreemdelingen, bijgestaan door mr. A.H. Hekman, advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

### In het hoger beroep van de vreemdelingen

2.1. Hetgeen in het hoger-beroepschrift is aangevoerd en voldoet aan het bepaalde in artikel 85, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 kan niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden. Omdat het aldus aangevoerde geen vragen opwerpt die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, wordt, gelet op artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000, met dat oordeel volstaan.

2.2. Het hoger beroep van de vreemdelingen is ongegrond.

### In het hoger beroep van de staatssecretaris

2.3. In zijn grieven, voor zover thans van belang, klaagt de staatssecretaris, samengevat weergegeven, dat de rechtbank niet heeft onderkend dat geen relatie bestaat tussen artikel 15, aanhef en onder c, van richtlijn 2004/83/EG 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 van de Raad van de Europese Unie (hierna: de richtlijn) en artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000. Volgens de staatssecretaris valt 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. Daartoe voert hij aan dat in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn, evenals in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000, het zogenoemde verbod van refoulement, zoals onder meer neergelegd in artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), vervat is. De staatssecretaris heeft ter zitting op 17 maart 2009 uiteengezet dat het Hof in zijn arrest van 17 februari 2009 tot de slotsom is gekomen dat de bescherming die artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn biedt, materieel niet verder gaat dan de bescherming die wordt geboden door artikel 3 van het EVRM, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM).

2.3.1. Ingevolge artikel 3 van het EVRM mag niemand worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

2.3.2. Volgens artikel 2, aanhef en onder e, van de richtlijn wordt in de richtlijn verstaan onder "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 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, eerste en tweede lid, 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.

2.3.3. Ingevolge artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28, worden verleend aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

2.3.4. In haar verwijzingsuitspraak van 12 oktober 2007 heeft de Afdeling de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 3 van het EVRM als volgt weergegeven:

"Volgens onder meer voormeld arrest van 30 oktober 1991 in de zaak *Vilvarajah*; no. 13163/87 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) en RV 1991, 19), dient, wil aannemelijk zijn dat een vreemdeling bij uitzetting een reëel risico ("real risk") loopt op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling, sprake te zijn van specifieke individuele kenmerken ("special distinguishing features"), waaruit een verhoogd risico voor een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM valt af te leiden. De enkele mogelijkheid ("mere possibility") van schending is onvoldoende.

Uit bijvoorbeeld de arresten van 6 maart 2001 in de zaak *Hilal*; no. 45276/99 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) en JV 2001/104), en 17 februari 2004 in de zaak *Venkadajalasarma*; no. 58510/00 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) en NJB 2004/17, no. 20), blijkt dat naast het aldus gestelde individualiseringsvereiste betekenis toekomt aan de algemene mensenrechtensituatie in het land van herkomst waaraan het individuele asielrelaas wordt gerelateerd.

Uit het, van na de vaststelling van de richtlijn daterende, arrest van het EHRM van 11 januari 2007 in de zaak *Salah Sheekh*; no. 1948/04 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) en AB 2007, 76), kan niet worden afgeleid dat voormeld individualiseringsvereiste is verlaten. Wel valt, zoals de Afdeling bij uitspraak van heden in zaak no. 200701023/1 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) heeft overwogen, uit dit arrest af te leiden dat, indien een vreemdeling deel uitmaakt van een specifieke minderheidsgroep die doelwit is van ernstige mensenrechtenschendingen en sprake zou kunnen zijn van bijzondere omstandigheden als aan de orde waren in de zaak *Salah Sheekh*, informatie over de situatie van die groep en de mate waarin die bescherming kan bieden of vinden tegen zodanige mensenrechtenschendingen, uitdrukkelijk meegewogen moet worden bij

de beantwoording van de vraag of een vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij terugkeer een reëel risico loopt op schending van artikel 3 van het EVRM en die informatie een groter gewicht moet krijgen naarmate bedoelde situatie ernstiger is gebleken."

2.3.5. In haar verwijzingsuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat, gelet op de grieven van de staatssecretaris, dient te worden gezien of in het bijzonder artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 reeds voorziet in de bescherming die artikel 15, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 2, aanhef en onder e, van de richtlijn, biedt. Uitgaande van de uitleg dat artikel 15, aanhef en onder c, tezamen met artikel 15, aanhef en onder b, van de richtlijn uitsluitend beoogt bescherming te bieden in situaties, waarop ook artikel 3 van het EVRM, zoals uitgelegd in de hierboven beschreven jurisprudentie van het EHRM, betrekking heeft, ontlenen de vreemdelingen de met artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn beoogde bescherming naar nationaal recht reeds aan artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000, aangezien laatstgenoemde bepaling in elk geval beoogt dezelfde bescherming te bieden als artikel 3 van het EVRM. Mede in aanmerking genomen dat de ernstige schade waartegen artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn bescherming beoogt te bieden, niet direct is te herleiden tot de tekst van artikel 3 van het EVRM en dat - ten tijde van de verwijzingsuitspraak - geen jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 3 van het EVRM bekend was waarin de in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn omschreven schade als zodanig in de beoordeling was betrokken, heeft de Afdeling ook een uitleg van artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn mogelijk geacht, inhoudende dat die bepaling in vergelijking met artikel 3 van het EVRM een aanvullende of andere bescherming beoogt te bieden. Nu voor de beoordeling van de grieven de betekenis van artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn bepalend is en deze betekenis niet duidelijk is, heeft de Afdeling aanleiding gezien de volgende prejudiciële vragen aan het Hof te stellen:

- "1. Dient artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn aldus te worden uitgelegd dat die bepaling uitsluitend bescherming biedt in een situatie waarop ook artikel 3 van het EVRM, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het EHRM, betrekking heeft, of biedt eerstgenoemde bepaling in vergelijking met artikel 3 van het EVRM een aanvullende of andere bescherming?
2. Indien artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn in vergelijking met artikel 3 van het EVRM een aanvullende of andere bescherming biedt, wat zijn in dat geval de criteria om te beoordelen of een persoon die stelt voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking te komen, een reëel risico loopt op ernstige en individuele bedreiging als gevolg van willekeurig geweld, als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 2, aanhef en onder e, van de richtlijn?"

2.3.6. Hangende de prejudiciële procedure heeft het EHRM het arrest van 17 juli 2008, nr. 25904/07, NA. tegen het Verenigd Koninkrijk (JV 2008/329) gewezen, waarin, voor zover thans van belang, het volgende is overwogen:

"115. From the foregoing survey of its case-law, it follows that the Court has never excluded the possibility that a general situation of violence in a country of destination will be of a sufficient level of intensity as to entail that any removal to it would necessarily breach Article 3 of the Convention. Nevertheless, the Court would adopt such an approach only in the most extreme cases of general violence, where there was a real risk of ill-treatment simply by virtue of an individual being exposed to such violence on return."

2.3.7. Het Hof heeft in zijn arrest van 17 februari 2009, naar aanleiding van de gestelde prejudiciële vragen, onder meer, het volgende overwogen:

"28. Het in artikel 3 EVRM verankerde grondrecht maakt deel uit van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht waarvan het Hof de naleving waarborgt. Bovendien wordt bij de uitlegging van de draagwijdte van dit recht in de communautaire rechtsorde rekening gehouden met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het is echter artikel 15, sub b, van de richtlijn dat in wezen overeenstemt met voormeld artikel 3. Artikel 15, sub c, van de richtlijn is daarentegen een bepaling waarvan de inhoud verschilt van die van artikel 3 EVRM en waarvan de uitlegging dan ook autonoom moet geschieden, maar met eerbiediging van de grondrechten zoals deze door het EVRM worden gewaarborgd.

(...)

35. In die context moet het begrip „individueel” aldus worden opgevat dat het ook betrekking heeft op schade die wordt toegebracht aan burgers ongeacht hun identiteit, wanneer de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict, die wordt beoordeeld door de bevoegde nationale autoriteiten waarbij een verzoek om subsidiaire bescherming is ingediend of door de rechters van een lidstaat bij wie beroep is ingesteld tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek, dermate hoog is dat er 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 op de in artikel 15, sub c, van de richtlijn bedoelde ernstige bedreiging zou lopen.
36. Aan die uitlegging, die artikel 15, sub c, van de richtlijn een eigen werkingssfeer kan bezorgen, wordt niet afgedaan door de bewoordingen van punt 26 van de considerans van deze richtlijn, volgens hetwelk „[g]evaren waaraan de bevolking van een land of een deel van de bevolking in het algemeen is blootgesteld, [...] normaliter op zich geen individuele bedreiging [vormen] die als ernstige schade kan worden aangemerkt.
37. Bedoeld punt houdt immers weliswaar in dat de enkele objectieve vaststelling van een gevaar dat verband houdt met de algemene situatie van een land in beginsel niet volstaat om aan te tonen dat een bepaalde persoon de voorwaarden van artikel 15, sub c, van de richtlijn vervult, maar het gebruik van de term "normaliter" wijst erop dat zich een uitzonderlijke situatie kan voordoen waarin er een

dermate hoog risico is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat die persoon individueel het betrokken risico zou lopen.

38. De uitzonderlijkheid van die situatie wordt ook bevestigd door de omstandigheid dat de bedoelde bescherming subsidiair is en door de opzet van artikel 15 van de richtlijn, voor zover de in dat artikel sub a en sub b bedoelde schade een duidelijke mate van individualisering veronderstelt. Hoewel collectieve elementen stellig een belangrijke rol spelen bij de toepassing van artikel 15, sub c, van de richtlijn, in die zin dat de betrokkene evenals andere personen behoort tot een groep mogelijke slachtoffers van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict, moet die bepaling niettemin systematisch worden uitgelegd in verhouding tot de twee andere in artikel 15 bedoelde situaties en moet die individualisering dan ook nauw bij die uitlegging worden betrokken.
39. Hoe meer de verzoeker eventueel het bewijs kan leveren dat hij *specifiek wordt geraakt om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden*, hoe lager de mate van willekeurig geweld zal zijn die vereist is opdat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.
40. Bovendien kan bij de in artikel 4, lid 3, van de richtlijn bedoelde individuele beoordeling van een verzoek om subsidiaire bescherming met name rekening worden gehouden met:
- de geografische omvang van de situatie van willekeurig geweld en met de daadwerkelijke bestemming van de verzoeker wanneer hij naar het betrokken land terugkeert, zoals uit artikel 8, lid 1, van de richtlijn blijkt, en
  - in voorkomend geval het bestaan van een duidelijke aanwijzing dat er een reëel risico is, zoals die welke in artikel 4, lid 4, van de richtlijn is vermeld; indien deze aanwijzing er is, kan de mate van willekeurig geweld die vereist is om voor subsidiaire bescherming in aanmerking te komen lager zijn.

(...)

43. Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 15, sub c, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 2, sub e, van deze richtlijn, moet worden uitgelegd als volgt:
- opdat sprake is van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van degene die om subsidiaire bescherming verzoekt, is het niet noodzakelijk dat deze persoon aantoont dat hij specifiek wordt gevisieerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden;
  - bij wijze van uitzondering kan een dergelijke bedreiging worden geacht aanwezig te zijn wanneer de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict, die wordt beoordeeld door de bevoegde nationale autoriteiten waarbij een verzoek om subsidiaire bescherming is ingediend of door de rechters van een lidstaat bij wie beroep is ingesteld tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek, dermate hoog is dat er 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 op die bedreiging zou lopen.

44. Tot slot is de uit de voorgaande punten voortvloeiende uitlegging van artikel 15, sub c, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 2, sub e, daarvan, volledig verenigbaar met het EVRM, daaronder begrepen de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake artikel 3 EVRM (zie met name arrest NA/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, §§ 115-117 en aangehaalde rechtspraak)."

2.3.8. Uit rechtsoverweging 43 van het hierboven weergegeven arrest, gelezen in samenhang met de rechtsoverwegingen 35 tot en met 40, leidt de Afdeling af 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 bedreiging. 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 EVRM worden bestreken en laatstgenoemde bepaling - gezien de daaraan door het EHRM gegeven uitleg in voormeld hangende de prejudiciële procedure gewezen arrest van 17 juli 2008, welk arrest het Hof onder bovenvermelde rechtsoverweging 44 expliciet aanhaalt - ook ziet op de uitzonderlijke situatie, beschreven in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn. Dat artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn autonoom moet worden uitgelegd, zoals het Hof onder rechtsoverweging 28 van het arrest van 17 februari 2009 heeft overwogen, en als gevolg van de in rechtsoverweging 35 neergelegde uitlegging een eigen werkingssfeer zou kunnen krijgen, zoals het Hof onder rechtsoverweging 36 heeft overwogen, laat onverlet dat uit de in dit arrest door het Hof gegeven uitleg van artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn kan worden geconcludeerd dat deze bepaling ziet op een situatie waarop artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000, gelet op de uitleg van het EHRM van artikel 3 van het EVRM, eveneens betrekking heeft.

2.3.9. Uit de rechtsoverwegingen van het Hof in voormeld arrest volgt dat artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn toepassing mist, indien de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapend conflict minder hoog is dan in de hiervoor bedoelde uitzonderlijke situatie. De desbetreffende vreemdeling kan in dat geval, gezien de rechtsoverwegingen 39 en 40, aan artikel 15, aanhef en onder a en b, van de richtlijn wel aanspraak op bescherming ontlenen, indien hij erin slaagt aannemelijk te maken dat hij specifiek wordt bedreigd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden. Ook in dat geval voorziet artikel 29, eerste lid,



aanhef en onder b, van de Vw 2000 in de vereiste bescherming, nu artikel 3 van het EVRM, in het licht van de door het EHRM gegeven uitleg in voormelde arresten van 30 oktober 1991, 11 januari 2007 en 17 juli 2008, alsdan eveneens bescherming zal vereisen.

2.3.10. Door te overwegen dat niet kan worden ingezien dat artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 niet een grondslag zou kunnen bieden voor subsidiaire bescherming, als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, aanhef en onder e, van de richtlijn, heeft de rechtbank niet onderkend dat de staatssecretaris zich, in het licht van het vorenoverwogene, terecht op het standpunt heeft gesteld dat op de voet van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 reeds aanspraak bestaat op bescherming tegen het lopen van een reëel risico op de in artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn omschreven ernstige schade. De rechtbank diende, zoals volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling (onder meer uitspraak van 3 december 2001 in zaak nr. 200105129/1, JV 2002/13), eerst het in de besluiten van 20 december 2006 ingenomen standpunt, dat de vreemdelingen geen aanspraak op bescherming kunnen ontlenen aan artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 omdat zij niet aannemelijk hebben *gemaakt dat zij een reëel risico lopen op ernstige schade, te toetsen*. Daarna kon zij pas overgaan tot een toetsing van het in die besluiten ingenomen standpunt, dat de vreemdelingen niet in aanmerking komen voor het verlenen van een verblijfsvergunning asiel op de voet van, voor zover thans van belang, artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000, in welk kader artikel 15, aanhef en onder c, van de richtlijn als uitgelegd door het Hof, mede gelet op punt 26 van de considerans van de richtlijn, geen rol speelt. De grieven slagen.

2.4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, overweegt de Afdeling als volgt.

2.5. De vreemdelingen hebben - samengevat weergegeven - aangevoerd dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij aan artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 geen aanspraak op bescherming kunnen ontlenen. Daartoe voeren zij allereerst aan dat zij vrezen bij terugkeer naar Irak persoonlijk te worden bedreigd, omdat zij reeds eerder zijn bedreigd. Voorts betogen de vreemdelingen dat zij, voor hun vertrek uit Irak, hun normale woon- of verblijfplaats in hadden en dat zij, indien zij moeten terugkeren naar , louter door hun aanwezigheid aldaar een reëel risico lopen op ernstige en individuele bedreiging van hun leven of hun persoon als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict. In dit verband hebben de vreemdelingen zich, onder verwijzing naar de algemene ambtsberichten inzake Irak van de minister van Buitenlandse Zaken van december 2005, april 2006 en december 2006, beroepen op de slechte veiligheidssituatie in Irak in het algemeen en in in het bijzonder.

2.5.1. De minister heeft zich in de besluiten van 20 december 2006, voor zover thans van belang, op het standpunt gesteld dat de vreemdelingen

aan artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 geen aanspraak op bescherming kunnen ontlenen, omdat zij niet aannemelijk hebben gemaakt dat in hun geval sprake is van een reëel risico op ernstige schade. Aan dit standpunt heeft de minister ten grondslag gelegd dat de vrees van de vreemdelingen bij terugkeer naar Irak persoonlijk te worden bedreigd, omdat zij, naar gesteld, eerder zijn bedreigd, niet geloofwaardig is. Ter zitting op 17 maart 2009 heeft de staatssecretaris ter nadere toelichting van de besluiten uiteengezet dat daarin ook het standpunt lag besloten dat in Irak in het algemeen en in                      in het bijzonder geen sprake was van een gewapend conflict waarin de mate van willekeurig geweld dermate hoog was dat zwaarwegende gronden bestonden om aan te nemen dat een burger die terugkeert louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt op ernstige schade.

2.5.2. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak geoordeeld dat de minister zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vrees van de vreemdelingen bij terugkeer naar Irak persoonlijk te worden bedreigd, omdat zij, naar gesteld, reeds eerder zijn bedreigd, niet geloofwaardig is. Hetgeen daartegen als grieven is aangevoerd, kan - zoals volgt uit het hiervoor onder 2.1. overwogene - niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden. Dit betekent dat thans ervan moet worden uitgegaan dat de vrees van de vreemdelingen bij terugkeer naar Irak persoonlijk te worden bedreigd om redenen die te maken hebben met hun persoonlijke omstandigheden niet geloofwaardig is. Daarom biedt hetgeen door de vreemdelingen terzake van die vrees is aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat de minister hun ten onrechte verlening van een verblijfsvergunning krachtens artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 heeft geweigerd.

2.5.3. Weliswaar blijkt uit voormeld ambtsbericht van december 2006, dat mede betrekking heeft op de situatie in Irak ten tijde van de totstandkoming van de besluiten van 20 december 2006, dat de veiligheidssituatie in Irak is verslechterd en onverminderd van grote zorg is en dat het geweld zich onder meer in (de omgeving van)                      concentreert, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat de mate van het willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict op dat moment in Irak in het algemeen en in                      in het bijzonder dermate hoog was, dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdelingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat zwaarwegende gronden bestonden om aan te nemen dat zij, louter door hun aanwezigheid aldaar een reëel risico liepen op ernstige en individuele bedreiging van hun leven of hun persoon. De door de vreemdelingen ingeroepen ambtsberichten van december 2005 en april 2006 leiden niet tot een ander oordeel, reeds omdat deze ambtsberichten geen informatie bevatten over de mate van het willekeurig geweld in Irak in het algemeen en in                      in het bijzonder ten tijde van de totstandkoming van voormelde besluiten. Aangezien de vreemdelingen aldus niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij bij terugkeer naar Irak een reëel risico lopen op ernstige en individuele bedreiging als vorenbedoeld, bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister hun ten

onrechte verlening van een verblijfsvergunning krachtens artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 heeft geweigerd.

2.6. Aan de hiervoor niet besproken bij de rechtbank voorgedragen beroepsgrond, dat de minister ten tijde van voormelde besluiten ten onrechte geen categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak heeft gevoerd, komt de Afdeling niet toe. Over die grond 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 grond, dan wel onderdelen van het bij de rechtbank bestreden besluit waarop deze betrekking heeft, en het - voor zover thans van belang in hoger beroep aan de orde zijnde - oordeel van de rechtbank inzake ernstige en individuele bedreiging, als vorenbedoeld, nu de rechtbank heeft overwogen dat - los van de vraag of een categoriaal beschermingsbeleid dient te worden gevoerd - in voormelde besluiten had moeten worden gezien of aanleiding bestond de vreemdelingen een verblijfsvergunning krachtens artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 te verlenen op grond van ernstige en individuele bedreiging, als vorenbedoeld. Deze beroepsgrond valt thans dientengevolge buiten het geding.

2.7. De beroepen tegen de besluiten van 20 december 2006 zijn ongegrond.

2.8. Ter uitvoering van de aangevallen uitspraak diende de staatssecretaris opnieuw op de aanvragen van 13 december 2006 te beslissen. Bij besluiten van 22 mei 2008 heeft de staatssecretaris, hieraan gevolg gevend, de vreemdelingen een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend met ingang van 2 april 2007 op grond van het geldende categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak. Derhalve is sprake van besluiten in de zin van artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Aangezien met deze besluiten niet geheel is tegemoetgekomen aan de beroepen van de vreemdelingen, zijn, gezien het bepaalde in artikel 6:19, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van de Awb, van de zijde van de vreemdelingen beroepen van rechtswege tegen deze besluiten ontstaan. Met het oog op een goede rechtspleging en in verband met de vraag of de vreemdelingen nog belang hechten aan een beoordeling van de van rechtswege tegen voormelde besluiten ontstane beroepen, ziet de Afdeling aanleiding die beroepen, met toepassing van artikel 6:19, tweede lid, van de Awb, naar de rechtbank te verwijzen om door haar te worden behandeld en beslist met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

2.9. 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 vreemdelingen ongegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van de staatssecretaris gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Almelo, van 21 maart 2007 in zaken nrs. 07/9527 en 07/9531;
- IV. verklaart de door de vreemdelingen bij de rechtbank in die zaken ingestelde beroepen tegen de besluiten van 20 december 2006 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, kenmerk 0612-13-0217 ongegrond;
- V. verwijst de beroepen van de vreemdelingen tegen de besluiten van de staatssecretaris van Justitie van 22 mei 2008, kenmerk 0612-13-0217 naar de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Almelo.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. M.G.J. Parkins-de Vin en mr. T.M.A. Claessens, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, ambtenaar van Staat.

w.g. Lubberdink  
voorzitter

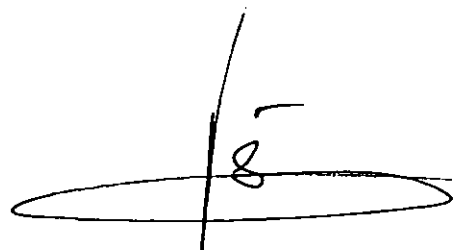
w.g. Van Loo  
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 mei 2009

418.

Verzonden: 25 mei 2009

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



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

Council of State

200702174/2/V2

Date of judgment: 25 May 2009

ADMINISTRATIVE JURISDICTION DIVISION

Judgment in the appeal proceedings lodged by:

1. [appellants]
2. the State Secretary for Justice,  
appellant

against the judgment of The Hague district court, sitting in Almelo, of 21 March 2007 in case no. 07/9527 and case no. 07/9531 in the actions between :

[appellants]

and

the Minister of Justice

1. Course of proceedings

By various decisions of 20 December 2006 the Minister for Immigration and Integration ('the Minister') denied the applications for temporary asylum residence permits submitted by the appellants ('the aliens'). The decisions are appended to this judgment.

By judgment of 21 March 2007, sent on the same date, The Hague district court, sitting in Almelo ('the district court'), declared well founded the applications for review of the above decisions submitted by the aliens, set aside the decisions and ordered the Minister of Justice to give new decisions on the asylum applications, taking the district court's judgment into account.

The aliens lodged an appeal against this judgment in a letter received by the Council of State on 27 March 2007; the State Secretary of Justice ('the State Secretary') appealed in a letter received by the Council of State on 28 March 2007. These letters are appended to this judgment.

The State Secretary and the aliens both submitted a defence to the appeal.

The State Secretary and the aliens both submitted further arguments.

The Division heard the case on 27 September 2007 at a sitting at which the State Secretary appeared, represented by M.M. van Asperen, advocate at The Hague.

By order of reference of 12 October 2007, the Division asked the Court of Justice of the European Communities ('the Court') for a preliminary ruling on two questions, suspended the appeal proceedings until the Court had given its ruling and deferred all further decisions. The order for reference is appended to this judgment.

By various decisions of 22 May 2008, the State Secretary granted the aliens a temporary asylum residence permit valid as from 2 April 2007 pursuant to section 29, subsection 1, first sentence and (d) of the Aliens Act 2000.

By ruling of 17 February 2009 the Court answered the questions referred. The ruling is appended to this judgment.

The Division heard the case afresh on 17 March 2009 at a sitting at which the State Secretary, represented by M.M. van Asperen, advocate at The Hague, and the aliens, represented by A.H. Hekman, advocate at Utrecht, appeared.

## 2. Considerations

In the appeal lodged by the aliens

2.1 The grounds stated in the notice of appeal, which meet the requirements of section 85, subsections 1 and 2 of the Aliens Act 2000, do not warrant the setting aside of the contested judgment. Since the grounds for appeal do not give rise to any questions which should be answered in the interests of legal uniformity, the development of the law or legal protection in the general sense, the Division will confine itself, having regard to section 91, subsection 2 of the Aliens Act 2000, to this opinion.

2.2 The appeal lodged by the aliens is unfounded.

In the appeal lodged by the State Secretary

2.3 Insofar as is currently relevant, the State Secretary argues – in essence – in her grounds for appeal that the district court failed to recognise that there is no relationship between article 15, first sentence and (c) of Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted ('the Directive') and section 29, subsection 1, first sentence and (d) of the Aliens Act 2000. According to the State Secretary, article 15, first sentence and (c) of the Directive, read in conjunction with article 2, first sentence and (e) of the Directive, falls within the scope of section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000. To substantiate this view, she submits that both article 15, first sentence and (c) of the Directive and section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000 embody the principle of non-refoulement, as laid down, *inter alia*, in article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). At the hearing on 17 March, the State Secretary stated that in its ruling of 17 February 2009, the Court concluded that the protection offered by article 15, first sentence and (c) of the Directive goes no further, in substance, than that offered by article 3 ECHR, as interpreted in the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR).

2.3.1 Article 3 of the ECHR states that no one may be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

2.3.2 According to article 2, first sentence and (e) of the Directive, the term 'person eligible for subsidiary protection' means 'a third country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to his or her country of origin, or in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm as defined in Article 15, and to whom Article 17(1) and (2) do not apply, and is unable, or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country'.

According to article 15, 'Serious harm consists of:

(a) death penalty or execution; or

(b) torture or inhuman or degrading treatment or punishment of an applicant in the country of origin; or

(c) serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict.'

Article 18 obliges the member states to grant subsidiary protection status to a third country national or a stateless person eligible for subsidiary protection in accordance with Chapters II and V.

2.3.3 Under section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000, a temporary residence permit as referred to in section 28 may be issued to an alien who makes a plausible case that he/she has good grounds for believing that if expelled, he/she will run a real risk of being subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

2.3.4 In its order for reference of 12 October 2007, the Division reflected as follows on the case law of the ECtHR regarding article 3 ECHR:

'According to, *inter alia*, the cited judgment in the case of Vilvarajah, no. 13163/87 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) and *Rechtspraak Vreemdelingen* (aliens case law – RV) 1991, 19) for it to be plausibly established that expulsion would confront an alien with a real risk of treatment inconsistent with article 3 ECHR, 'special distinguishing features' should be present enabling the authorities to foresee that he would be treated in this way. The mere possibility of a violation is insufficient.

By way of example, the judgment of 6 March 2001 in the case of Hilal, no. 45276/99 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) and *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht* (aliens case law – JV) 2001/104), and that of 17 February 2004 in the case of Venkadajalasarma, no. 58510/00 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) and *Nederlands Juristenblad* (NJB) 2004/17, no. 20) show that what is at issue in addition to this individualisation requirement is the general human rights situation in the country of origin to which the individual account supporting an asylum application relates.

It cannot be inferred from the judgment of the ECtHR of 11 January 2007 (given after the adoption of the Directive, therefore) in the case of Salah Sheekh, no. 1948/04 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) and *AB Rechtspraak Bestuursrecht* (administrative case law – AB) 2007, 76) that the individualisation requirement referred to above has been abandoned. What can be inferred from this judgment – as held by the Division in a judgment of today's date (case no. 200701023/1 – [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) – is that if an alien is part of a specific minority



group that is the target of serious human rights violations, and if exceptional circumstances are present as in the Salah Sheekh case, information concerning the situation of that group and the degree to which it can offer or find protection against such violations must be explicitly taken into account when answering the question of whether the alien has convincingly demonstrated that if he/she returns, he/she will run a real risk of treatment inconsistent with article 3 ECHR. Furthermore, the more serious the situation, the more weight must be attached to such information.'

2.3.5 In its order for reference, the Division held that, having regard to the State Secretary's grounds for appeal, it was necessary to examine the issue of whether, in particular, section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000 in itself provides for the protection offered by article 15, first sentence and (c) in conjunction with article 2, first sentence and (e) of the Directive. On the basis of the interpretation that the aim of article 15, first sentence and (c), taken in conjunction with article 15, first sentence and (b) of the Directive, is solely to provide protection in situations to which article 3 ECHR – as it is construed in the ECtHR case law described above – also applies, aliens already enjoy the protection envisaged by article 15, first sentence and (c) of the Directive under national law, i.e. under section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000, since the latter provision aims to provide, at the minimum, for the protection offered by article 3 ECHR. Taking into consideration the fact that the serious harm against which article 15, first sentence and (c) of the Directive aims to offer protection is not expressed in so many words in the text of article 3 ECHR and that – at the time the order for reference was submitted – there was no ECtHR case law on article 3 ECHR in which the harm described in article 15, first sentence and (c) formed an explicit element in the assessment, the Division took the view that another interpretation of this provision of the Directive was possible, namely that it aimed to provide for protection that was supplementary to or different from that provided for by article 3 ECHR. Since the significance of article 15, first sentence and (c) of the Directive was essential to an assessment of the grounds for appeal, and this significance was unclear, the Division saw grounds for referring the following questions to the Court for a preliminary ruling.

'1. Should article 15, first sentence and (c) of the Directive be interpreted in such a way that it offers protection solely in a situation to which article 3 ECHR, as interpreted in ECtHR case law, also applies, or does it offer protection that is supplementary to or different from that provided by article 3 ECHR?

2. If article 15, first sentence and (c) of the Directive offers protection that is supplementary to or different from that provided by article 3 ECHR, what criteria should govern the assessment of whether a person who is claiming subsidiary protection status runs a real risk of a serious and individual threat to their life or person by reason of indiscriminate violence, as defined in article 15, first sentence and (c), in conjunction with article 2, first sentence and (e) of the Directive?

2.3.6 While the preliminary ruling procedure was still pending, the ECtHR gave judgment on 17 July 2008 in the case of *NA. v. the United Kingdom* (no. 25904/07, JV 2008/329), in which judgment it held, insofar as is currently relevant:

'115. From the foregoing survey of its case-law, it follows that the Court has never excluded the possibility that a general situation of violence in a country of destination will be of a sufficient level of intensity as to entail that any removal to it would necessarily breach Article 3 of the Convention. Nevertheless, the Court would adopt such an approach only in the most extreme cases of general violence, where there was a real risk of ill-treatment simply by virtue of an individual being exposed to such violence on return.'

2.3.7 In its judgment of 17 February 2009 given in response to the request for a preliminary ruling, the Court held as follows:

'28 In that regard, while the fundamental right guaranteed under Article 3 of the ECHR forms part of the general principles of Community law, observance of which is ensured by the Court, and while the case-law of the European Court of Human Rights is taken into consideration in interpreting the scope of that right in the Community legal order, it is, however, Article 15(b) of the Directive which corresponds, in essence, to Article 3 of the ECHR. By contrast, Article 15(c) of the Directive is a provision, the content of which is different from that of Article 3 of the ECHR, and the interpretation of which must, therefore, be carried out independently, although with due regard for fundamental rights, as they are guaranteed under the ECHR.'

(...)

35 In that context, the word 'individual' must be understood as covering harm to civilians irrespective of their identity, where the degree of indiscriminate violence characterising the armed conflict taking place – assessed by the competent national authorities before which an application for subsidiary protection is made, or by the

courts of a Member State to which a decision refusing such an application is referred – reaches such a high level that substantial grounds are shown for believing that a civilian, returned to the relevant country or, as the case may be, to the relevant region, would, solely on account of his presence on the territory of that country or region, face a real risk of being subject to the serious threat referred to in Article 15(c) of the Directive.

- 36 That interpretation, which is likely to ensure that Article 15(c) of the Directive has its own field of application, is not invalidated by the wording of recital 26 in the preamble to the Directive, according to which “[r]isks to which a population of a country or a section of the population is generally exposed do normally not create in themselves an individual threat which would qualify as serious harm”.
- 37 While that recital implies that the objective finding alone of a risk linked to the general situation in a country is not, as a rule, sufficient to establish that the conditions set out in Article 15(c) of the Directive have been met in respect of a specific person, its wording nevertheless allows – by the use of the word ‘normally’ – for the possibility of an exceptional situation which would be characterised by such a high degree of risk that substantial grounds would be shown for believing that that person would be subject individually to the risk in question.
- 38 The exceptional nature of that situation is also confirmed by the fact that the relevant protection is subsidiary, and by the broad logic of Article 15 of the Directive, as the harm defined in paragraphs (a) and (b) of that article requires a clear degree of individualisation. While it is admittedly true that collective factors play a significant role in the application of Article 15(c) of the Directive, in that the person concerned belongs, like other people, to a circle of potential victims of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict, it is nevertheless the case that that provision must be subject to a coherent interpretation in relation to the other two situations referred to in Article 15 of the Directive and must, therefore, be interpreted by close reference to that individualisation.
- 39 In that regard, the more the applicant is able to show that he is specifically affected by reason of factors particular to his personal circumstances, the lower the level of indiscriminate violence required for him to be eligible for subsidiary protection.

- 40 Moreover, it should be added that, in the individual assessment of an application for subsidiary protection, under Article 4(3) of the Directive, the following may be taken into account:
- the geographical scope of the situation of indiscriminate violence and the actual destination of the applicant in the event that he is returned to the relevant country, as is clear from Article 8(1) of the Directive, and
  - the existence, if any, of a serious indication of real risk, such as that referred to in Article 4(4) of the Directive, an indication in the light of which the level of indiscriminate violence required for eligibility for subsidiary protection may be lower.

(...)

- 43 Having regard to all of the foregoing considerations, the answer to the questions referred is that Article 15(c) of the Directive, in conjunction with Article 2(e) thereof, must be interpreted as meaning that:
- the existence of a serious and individual threat to the life or person of an applicant for subsidiary protection is not subject to the condition that that applicant adduce evidence that he is specifically targeted by reason of factors particular to his personal circumstances;
  - the existence of such a threat can exceptionally be considered to be established where the degree of indiscriminate violence characterising the armed conflict taking place – assessed by the competent national authorities before which an application for subsidiary protection is made, or by the courts of a Member State to which a decision refusing such an application is referred – reaches such a high level that substantial grounds are shown for believing that a civilian, returned to the relevant country or, as the case may be, to the relevant region, would, solely on account of his presence on the territory of that country or region, face a real risk of being subject to that threat.

44 It should also, lastly, be added that the interpretation of Article 15(c) of the Directive, in conjunction with Article 2(e) thereof, arising from the foregoing paragraphs is fully compatible with the ECHR, including the case-law of the European Court of Human Rights relating to Article 3 of the ECHR (see, *inter alia*, *NA. v. the United Kingdom*, § 115 to 117 and the case-law cited).<sup>1</sup>

2.3.8 The Division concludes from consideration 43 of the judgment quoted above, taken in conjunction with considerations 35 to 40, that article 15, first sentence and (c), in conjunction with article 2, paragraph 1, first sentence and (e) of the Directive aims to offer protection in the exceptional situation that the level of indiscriminate violence in an ongoing armed conflict is so high that there are substantial grounds for believing that a civilian, returned to the relevant country or, as the case may be, to the relevant region, would, solely on account of his presence on the territory of that country or region, face a real risk of being subject to the serious threat referred in article 15, first sentence and (c) of the Directive. Section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000 provides for the protection thus required, since this provision forms the basis for issuing a residence permit in situations covered by article 3 ECHR and the latter provision – in view of the interpretation given to it by the ECtHR in the judgment of 17 July 2008 given while the request for a preliminary ruling was still pending, to which judgment the Court explicitly refers in consideration 44 as cited above – also provides for the exceptional situation defined in article 15, first sentence and (c) of the Directive. The fact that article 15, first sentence and (c) of the Directive must be interpreted independently, as held by the Court in consideration 28 of the preliminary ruling of 17 February 2009, and that as a consequence of the interpretation set out in consideration 35 is likely to have its own field of application, as the Court held in consideration 36, does not alter the fact that the interpretation of article 15, first sentence and (c) of the Directive given by the Court in the said ruling leads to the conclusion that this provision provides for a situation to which section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000 also applies, in view of the ECtHR's interpretation of article 3 ECHR.

2.3.9 It follows from the Court's considerations in the above-mentioned ruling that article 15, first sentence and (c) of the Directive is not applicable if the level of indiscriminate violence in an ongoing armed conflict is not as high as in the exceptional situation referred to above. In such a case, having regard to considerations 39 and 40, the alien in question can *claim protection under article 15, first sentence and (a) and (b) of the Directive, if able to show that he/she is specifically affected by reason of factors particular to his/her personal circumstances.* In this case too, section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000 provides for the required protection, since article 3 ECHR will then also require protection according to the interpretation given by the ECtHR in the judgments of 30 October 1991, 11 January 2007 and 17 July 2008 cited above.

2.3.10 In holding that there were no grounds for concluding that section 29, subsection 1, first sentence and (d) of the Aliens Act 2000 could not provide a basis for subsidiary

protection as referred to in article 15, first sentence and (c), in conjunction with article 2, paragraph 1, first sentence and (e) of the Directive, the district court failed to recognise that the State Secretary was right, in the light of the above, to argue that the aliens could already [?] claim protection against a real risk of serious harm as defined in article 15, first sentence and (c) of the Directive under section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000. As follows from the Division's case law (*inter alia* the judgment of 3 December 2001 in case no. 200105129/1, JV 2002/13), the district court should first have assessed the position – taken in the decisions of 20 December 2006 – that the aliens could not claim protection under section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000 because they had not convincingly established that they faced a real risk of suffering serious harm.

Only then would it have been permissible to proceed to assess the position – also taken in the said decisions – that the aliens were not eligible for asylum residence permits on the basis of section 29, subsection 1, first sentence and (d) of the Aliens Act 2000, insofar as is currently relevant, in which context article 15, first sentence and (c) of the Directive as interpreted by the Court, having due regard to recital 26 of the Directive's preamble, does not play any role. The grounds of appeal succeed.

2.4 The appeal is well founded. The contested judgment should be set aside. Doing that which the district court should have done, the Division holds as follows.

2.5 The aliens have – in essence – submitted that the Minister was incorrect to take the position that they could not claim protection under section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000. In support of this argument, they submit, first, that if they are returned to Iraq they fear that they will be subject to a personal threat because they have already been subjected to threats. Furthermore, they argue that before they left Iraq, their normal address or place of residence was in \_\_\_\_\_ and that if they have to return, their sole presence there will cause them to run a real risk of a serious and individual threat to their life or person as a result of indiscriminate violence in an armed conflict. In this connection, the aliens refer to the country reports on Iraq issued by the Minister of Foreign Affairs in December 2005, April 2006 and December 2006, and invoke the poor security situation in Iraq in general and in Baghdad in particular.

2.5.1 In the decisions of 20 December 2006, insofar as is currently relevant, the Minister adopted the position that the aliens could not claim protection under section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000 because they had not convincingly established that they faced a real risk of suffering serious harm. Her basis for this position

was that the aliens' fear that on their return to Iraq they would be subject to a personal threat because, allegedly, they have already been subjected to threats is not credible. At the hearing on 17 March 2009, the State Secretary further explained the decisions by stating that they were also based on the view that there was no armed conflict in Iraq in general and in [redacted] in particular in which the level of indiscriminate violence was so high that there were substantial grounds for believing that, if returned to the country, a civilian would, solely on account of his presence there, face a real risk of serious harm.

2.5.2 In the contested judgment the district court ruled that it was reasonable for the Minister to conclude that the aliens' fear of being personally threatened on their return to Iraq because, allegedly, they had already been subjected to threats was not credible. The grounds for appeal which dispute this cannot – as follows from the considerations in 2.1 – lead to the setting aside of the contested judgment. This means that it must now be assumed that the aliens' fear of being personally threatened on their return to Iraq by reason of factors particular to their personal circumstances is not credible. Their submissions with regard to that fear do not therefore substantiate the view that the Minister was wrong to refuse to grant them a residence permit under section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000.

2.5.3 Although it emerged from the above-mentioned country report of December 2006, which partly related to the situation in Iraq at the time the decisions of 20 December 2006 were given, that the security situation in Iraq had deteriorated and remained a cause of great concern, and furthermore that the violence was concentrated in [redacted] and its vicinity, it cannot be concluded from this information that the level of indiscriminate violence in the armed conflict in Iraq in general and in [redacted] in particular was so high at that time that the Minister was wrong to adopt the position that the aliens had not convincingly established that there were substantial grounds for believing that, solely through their presence there, they would run a real risk of serious and individual threats to their lives or persons. The country reports of December 2005 and April 2006 relied upon by the aliens do not lead to a different conclusion, simply because they contain no information on the level of indiscriminate violence in Iraq in general and in [redacted] in particular at the time the above-mentioned decisions were given. Since the aliens have therefore failed to establish convincingly that by returning to Iraq they would be faced with a real risk of serious and individual threats as described above, there are no grounds for concluding that the Minister was wrong to refuse to grant them a residence permit under section 29, subsection 1, first sentence and (b) of the Aliens Act 2000.

2.6 The Division will not consider the ground contained in the applications for review, raised before the district court but as yet unexamined here, which argues that at the time the above decisions were given, the Minister should have been but was not pursuing a categorial protection policy on asylum seekers from Central Iraq. The district court gave an explicit ruling without reservations on this ground, and it was not raised on appeal. Nor is there any question of a close link between the district court's findings concerning that ground, or the parts of the contested decision to which it relates, and the conclusions of the district court – to the extent that they are relevant to these appeal proceedings – on the presence of a serious and individual threat, as referred to above, since the district court held that – separately from the question of whether a categorial protection policy should have been pursued – the above-mentioned decisions should have considered whether there were grounds for granting the aliens a residence permit pursuant to section 29, subsection 1, first sentence and (d) of the Aliens Act 2000 on account of a serious and individual threat as referred to above. As a result, this ground for appeal now falls outside the scope of this action.

2.7 The appeals against the decisions of 20 December 2006 are unfounded.

2.8 To enforce the contested judgment, the State Secretary had to decide afresh on the applications of 13 December 2006. As a result, she granted the aliens temporary asylum residence permits as of 2 April 2007, on the grounds of the categorial protection policy then in force for asylum seekers from Central Iraq (decisions of 22 May 2008). These are decisions within the meaning of section 6:18, subsection 1 of the General Administrative Law Act (AWB).

Given that these decisions do not entirely satisfy the aliens' applications for review, they have now also become subject to review, on the aliens' behalf, by operation of law, pursuant to the provisions of section 6:19 in conjunction with section 6:24 of the AWB. With a view to the proper administration of justice, and in connection with the question of whether the aliens continue to attach importance to an assessment of their applications, which have arisen by operation of law, for review of the said decisions, the Divisions concludes that there are grounds for applying section 6:19, subsection 2 of the AWB and referring the applications to the district court for adjudication, with due regard for the considerations of this judgment.

2.9 There are no grounds for ordering the payment of costs in the action.

3. Decision

The Administrative Jurisdiction Division of the Council of State



giving judgment in the name of the Queen:

- I declares the appeal lodged by the aliens unfounded;
- II declares the appeal lodged by the State Secretary well founded;
- III sets aside the judgment of The Hague district court, sitting in Almelo, of 21 March 2007 in case no. 07/9527 and case no. 07/9531;
- IV declares the applications for review of the decisions given by the Minister for Immigration and Integration on 20 December 2006 lodged by the aliens with the district court (ref. 0612-13-0217) unfounded;
- V refers the applications on behalf of the aliens for review of the decisions given by the State Secretary for Justice on 22 May 2008 (ref. 0612-13-0217) to The Hague district court, sitting in Almelo.

Done by H.G. Lubberdink, president, and M.G.J. Parkins-de Vin and T.M.A Claessens, State Councillors, in the presence of M.L.M. van Loo, officer of the Council of State.

W. Lubberdink

Van Loo

President

Officer of the Council of State

(signed)

(signed)

Pronounced at a public hearing on 25 May 2009

418