

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

appellant,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank
's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Utrecht, van 24 november 2011 in zaak
nrs. 11/35266 en 11/35267 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de minister voor Immigratie en Asiel.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2011 heeft de minister een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 24 november 2011 heeft de voorzieningenrechter, voor zover thans van belang, het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepsschrift is aangehecht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 juni 2012, waar de minister, thans: de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, is verschenen.

Overwegingen

1. Onder de minister wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorganger.
2. Uit de jurisprudentie van de Afdeling (uitspraak van 6 maart 2008 in zaak nr. 200706839/1, www.raadvanstate.nl) vloeit voort dat, indien een bestuursorgaan na een eerder afwijzend besluit een besluit van gelijke strekking neemt, door het instellen van beroep tegen het laatste besluit niet kan worden bereikt dat de bestuursrechter dat besluit toetst, als ware het een eerste afwijzing. Dit uitgangspunt geldt niet alleen voor besluiten genomen naar aanleiding van een nieuwe aanvraag, maar ook voor besluiten op een verzoek om terug te komen van een al dan niet op aanvraag genomen besluit (uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2005 in zaak nr. 200406320/1, www.raadvanstate.nl). Slechts indien en voor zover in de bestuurlijke fase nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn aangevoerd, dan wel uit het aldus aangevoerde kan worden afgeleid dat zich een relevante wijziging van het recht heeft voorgedaan, kan de bestuursrechter dat besluit, de motivering ervan en de wijze waarop het tot stand is gekomen toetsen.
 - 2.1. De vreemdeling heeft eerder op 6 april 2010 een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend, die bij besluit van 10 april 2010 is afgewezen. Het besluit van 1 november 2011, waarbij de minister de door de vreemdeling op 24 oktober 2011 ingediende aanvraag heeft afgewezen, is van gelijke strekking als het besluit van 10 april 2010, zodat op het tegen het eerstgenoemde besluit door de vreemdeling ingestelde beroep het hiervoor vermelde beoordelingskader van toepassing is.
3. De vreemdeling heeft aangevoerd dat in de provincie Shabelle Hoose, waaruit hij afkomstig is, de algemene humanitaire situatie is verslechterd en dat er thans hongersnood heerst. Onder verwijzing naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 28 juni 2011 in zaken nrs. 8319/07 en 11449/07, Sufi en Elmi tegen

het Verenigd Koninkrijk (www.echr.coe.int/echr en JV 2011/332, hierna: het arrest in de zaak Sufi en Elmi) heeft hij betoogd dat, nu Al Shabaab non-gouvernementele organisaties de toegang tot de onder haar controle staande gebieden weigert en daarmee het verstrekken van voedselhulp onmogelijk maakt, vaststaat dat de hongersnood mede wordt veroorzaakt door handelen van staatsorganen of derden. De minister heeft derhalve in het kader van de toets aan artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) ten onrechte nagelaten te beoordelen of hij in staat is in zijn basisbehoeften te voorzien, aldus de vreemdeling.

3.1. Uit de door de vreemdeling in dit verband ingeroepen stukken kan worden afgeleid dat de humanitaire situatie in Shabelle Hoose ten tijde van het besluit van 1 november 2011 zodanig is verslechterd ten opzichte van de situatie ten tijde van het besluit van 10 april 2010 dat niet op voorhand is uitgesloten dat dit kan afdoen aan het eerdere besluit voor zover dat ziet op toelating krachtens artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vreemdelingenwet 2000, zodat sprake is van nieuw gebleken feiten en veranderde omstandigheden en het besluit van 1 november 2011 derhalve in zoverre kan worden getoetst als ware het een eerste afwijzing. De voorzieningenrechter is op dit punt terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

4. De voorzieningenrechter heeft overwogen dat de toets aan artikel 3 van het EVRM die het EHRM in het arrest in de zaak Sufi en Elmi aanlegt, aldus moet worden uitgelegd dat uitsluitend van een met die verdragsbepaling strijdige behandeling kan worden gesproken in het geval een vreemdeling naar Somalië terugkeert en terecht komt in een vluchtelingenkamp. In de overige gevallen geldt de toets die door het EHRM is geformuleerd in de arresten van 11 januari 2007, nr. 1948/04, Salah Sheekh tegen Nederland (JV 2007/30) en van 27 mei 2008, nr. 26565/05, N. tegen Verenigd Koninkrijk (JV 2008/266, hierna: het arrest in de zaak N. tegen Verenigd Koninkrijk), waarbij slechte humanitaire omstandigheden in een land, waaronder ook hongersnood, alleen dan tot een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM leiden als sprake is van "very exceptional cases where the humanitarian grounds against removal were compelling".

5. De vreemdeling klaagt in grief 1 dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen als hiervoor onder 4 weergegeven. Hij betoogt hiertoe, onder verwijzing naar rechtsoverwegingen 282 en 283 van het arrest in de zaak Sufi en Elmi, dat het EHRM heeft overwogen waarom het bij terugkeer naar Zuid- en Centraal-Somalië in relatie tot de slechte humanitaire omstandigheden aldaar de toets neergelegd in het arrest van 21 januari 2011 in de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland, zaak nr. 30696/09, JV 2011/68 (hierna: het arrest in de zaak M.S.S.) passend acht. De omstandigheid dat de vreemdelingen in het arrest in de zaak Sufi en Elmi op een vluchtelingenkamp in Somalië waren aangewezen, is daarbij niet relevant geacht, aldus de vreemdeling.

5.1. Ter zitting bij de Afdeling heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat er geen grond bestaat om het bestreden oordeel van de

voorzieningenrechter onjuist te achten, nu uit het arrest in de zaak Sufi en Elmi niet in algemene zin volgt dat voor Zuid- en Centraal-Somalië in relatie tot de slechte humanitaire omstandigheden aldaar de lichtere toets aan artikel 3 van het EVRM neergelegd in het arrest in de zaak M.S.S. van toepassing is. Uit het arrest in de zaak Sufi en Elmi volgt slechts dat vreemdelingen die bij terugkeer in Somalië in een vluchtelingenkamp terecht komen een reëel risico lopen op een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM. Buiten de kampen hebben zij immers nog enige invloed op de mogelijkheden om in hun bestaan te voorzien, terwijl dit binnen de kampen niet het geval is, aldus de minister.

5.2. De grief van de vreemdeling behelst de vraag hoe het oordeel van het EHRM in het arrest in de zaak Sufi en Elmi moet worden begrepen voor zover dat betrekking heeft op de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden de humanitaire omstandigheden in Zuid- en Centraal-Somalië tot een geslaagd beroep op artikel 3 van het EVRM kunnen leiden.

5.3. In het arrest heeft het EHRM, voor zover thans van belang, over humanitaire omstandigheden in relatie tot artikel 3 van het EVRM het volgende overwogen:

"278. In *Salah Sheekh v. the Netherlands*, (...), the Court held that socio-economic and humanitarian conditions in a country of return did not necessarily have a bearing, and certainly not a decisive bearing, on the question whether the persons concerned would face a real risk of ill-treatment within the meaning of Article 3 in those areas (...). However, in *N. v. the United Kingdom*, (...), the Court held that although the Convention was essentially directed at the protection of civil and political rights, the fundamental importance of Article 3 meant that it was necessary for the Court to retain a degree of flexibility to prevent expulsion in very exceptional cases. It therefore held that humanitarian conditions would give rise to a breach of Article 3 of the Convention in very exceptional cases where the humanitarian grounds against removal were "compelling" (...)."

"279. In the recent case of *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], no. 30696/09, 21 January 2011, the Court stated that it had not excluded the possibility that the responsibility of the State under Article 3 might be engaged in respect of treatment where an applicant, who was wholly dependent on State support, found himself faced with official indifference in a situation of serious deprivation or want incompatible with human dignity (...)."

Toepassing van deze jurisprudentie op de humanitaire omstandigheden in Zuid- en Centraal-Somalië leidt het EHRM tot de volgende conclusie:

"281. The Court recalls that *N. v. the United Kingdom* concerned the removal of an HIV-positive applicant to Uganda, where her lifespan was likely to be reduced on account of the fact that the treatment facilities there were inferior to those available in the United Kingdom. In reaching its conclusions, the Court noted that the alleged future harm would emanate not from the intentional acts or omission of public authorities or non-State bodies but from a naturally occurring illness and the lack of

sufficient resources to deal with it in the receiving country. The Court therefore relied on the fact that neither the applicant's illness nor the inferior medical facilities were caused by any act or omission of the receiving State or of any non-State actors within the receiving State.

282. If the dire humanitarian conditions in Somalia were solely or even predominantly attributable to poverty or to the State's lack of resources to deal with a naturally occurring phenomenon, such as a drought, the test in *N. v. the United Kingdom* may well have been considered to be the appropriate one. However, it is clear that while drought has contributed to the humanitarian crisis, that crisis is predominantly due to the direct and indirect actions of the parties to the conflict. The reports indicate that all parties to the conflict have employed indiscriminate methods of warfare in densely populated urban areas with no regard to the safety of the civilian population (...). This fact alone has resulted in widespread displacement and the breakdown of social, political and economic infrastructures. Moreover, the situation has been greatly exacerbated by al-Shabaab's refusal to permit international aid agencies to operate in the areas under its control, despite the fact that between a third and a half of all Somalis are living in a situation of serious deprivation (...).

283. Consequently, the Court does not consider the approach adopted in *N. v. the United Kingdom* to be appropriate in the circumstances of the present case. Rather, it prefers the approach adopted in *M.S.S. v. Belgium and Greece*, which requires it to have regard to an applicant's ability to cater for his most basic needs, such as food, hygiene and shelter, his vulnerability to ill-treatment and the prospect of his situation improving within a reasonable time-frame (...)."

5.4. Uit de hiervoor weergegeven overwegingen van het EHRM volgt dat, nu de humanitaire omstandigheden in Zuid- en Centraal-Somalië, waar Shabelle Hoose is gelegen, in overwegende mate veroorzaakt worden door de handelingen van de bij het conflict betrokken partijen, het EHRM van oordeel is dat aan de hand van de criteria neergelegd in het arrest in de zaak *M.S.S.* getoetst moet worden of een vreemdeling bij terugkeer naar die delen in Somalië door de humanitaire omstandigheden aldaar een reëel risico loopt op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling.

De grief slaagt.

6. De grieven 2, 3 en 4 missen zelfstandige betekenis.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, overweegt de Afdeling over het beroep van de vreemdeling tegen het besluit van 1 november 2011 het volgende.

8. Aan de hierna niet besproken bij de voorzieningenrechter voorgedragen beroepsgrond komt de Afdeling niet toe. Over die grond is door de voorzieningenrechter 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 bestreden besluit waarop deze betrekking heeft, en

hetgeen in hoger beroep aan de orde is gesteld. Deze beroepsgrond valt thans diensgevolge buiten het geding.

9. Gelet op het betoog van de vreemdeling in beroep, dat zijn terugkeer naar : in Zuid- en Centraal-Somalië in strijd is met artikel 3 van het EVRM in verband met de hongersnood die daar heerst, dient het bestreden besluit te worden vernietigd, nu de minister ten onrechte niet heeft getoetst aan de criteria neergelegd in het arrest in de zaak M.S.S., zoals weergegeven in rechtsoverweging 283 van het arrest in de zaak Sufi en Elmi. De Afdeling zal het door de vreemdeling ingestelde beroep tegen het besluit van 1 november 2011 gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) vernietigen.

10. De Afdeling ziet evenwel in het verhandelde ter zitting, uit een oogpunt van proceseconomie, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Daartoe wordt het volgende overwogen.

10.1. Aan zijn beroep op artikel 3 van het EVRM heeft de vreemdeling, zoals weergegeven in 3., ten grondslag gelegd dat in de provincie waaruit hij afkomstig is, hongersnood heerst. Ter staving daarvan heeft hij diverse stukken uit 2011 overgelegd, waaruit kan worden afgeleid dat in die provincie ongeveer 60% van de bevolking zich als gevolg van de hongersnood in een crisissituatie bevindt, alsmede dat Al Shabaab humanitaire werkzaamheden nog steeds bijna onmogelijk maakt.

10.2. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat de humanitaire omstandigheden in Zuid- en Centraal-Somalië, waaronder het gebied van herkomst van de vreemdeling, slecht zijn, maar dat uit de door de vreemdeling ingeroepen stukken niet kan worden afgeleid dat een ieder om die reden bij terugkeer in een zodanige situatie zal komen te verkeren dat sprake is van strijd met artikel 3 van het EVRM. Daartoe heeft de minister allereerst van belang geacht dat in het Verkort ambtsbericht Somalië van de minister van Buitenlandse Zaken van februari 2012 wordt vermeld dat de hongersnood begin februari 2012 ten einde is gekomen. Voorts heeft de minister erop gewezen dat vreemdelingen die terugkeren naar hun gebied van herkomst, anders dan vreemdelingen die zijn aangewezen op de vluchtelingenkampen, nog enige invloed hebben op de mogelijkheden om in hun bestaan te voorzien, zo nodig met behulp van aanwezige familieleden. Hoewel die mogelijkheden, mede door de gevolgen van de houding van Al Shabaab, in voorkomend geval zeer beperkt kunnen zijn en in dat geval statusverlening geïndiceerd kan zijn, geldt niettemin dat de vraag of een vreemdeling door de humanitaire omstandigheden in zijn gebied van herkomst een reëel risico loopt te worden blootgesteld aan een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM, moet worden beantwoord aan de hand van een beoordeling van de individuele feiten en omstandigheden. Nu de vreemdeling zich louter heeft beroepen op het bestaan van een hongersnood zonder in dat verband verdere individuele feiten en omstandigheden te stellen, heeft hij niet aannemelijk gemaakt bij terugkeer door de humanitaire

omstandigheden een reëel risico te lopen op een met voormelde verdragsbepaling strijdige behandeling, aldus de minister.

10.3. Dat bij de beoordeling of een vreemdeling bij terugkeer naar Zuid- en Centraal-Somalië door de humanitaire omstandigheden aldaar een reëel risico loopt op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling aan de criteria van het arrest in de zaak M.S.S. moet worden getoetst, laat onverlet dat het aan de vreemdeling is om aannemelijk te maken dat in zijn geval aan die criteria wordt voldaan. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat de humanitaire omstandigheden in zijn gebied van herkomst van dien aard zijn dat hij bij terugkeer een reëel risico op schending van artikel 3 van het EVRM loopt.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Utrecht, van 24 november 2011 in zaak nr. 11/35266;
- III. verklaart het door de vreemdeling bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de minister voor Immigratie en Asiel van 1 november 2011, kenmerk 1004.06.1311;
- V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;
- VI. veroordeelt de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.311,00 (zegge: dertienhonderdelf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Vreken-Westra, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink
voorzitter

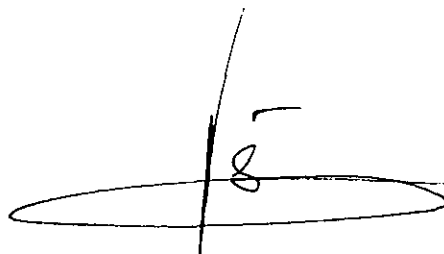
w.g. Vreken-Westra
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 september 2012

434-698.

Verzonden: 13 september 2012

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

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line crossing through them.

mr. H.H.C. Visser