

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet
bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

appellant,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank
's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zwolle, van 22 december 2011 in zaak
nrs. 11/37188 en 11/37189 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de minister voor Immigratie en Asiel.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 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 22 december 2011, verzonden op dezelfde dag, 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 bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 29 december 2011, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De minister (thans: de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel) heeft een verweerschrift ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. Onder de minister wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorgangers.

2.2. In de eerste grief betoogt de vreemdeling dat de voorzieningenrechter er ten onrechte van is uitgegaan dat de uitleg die de Afdeling geeft aan de toepassing van artikel 4:6 van de Awb in overeenstemming is met de bepalingen in richtlijn 2005/85/EG van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus van de Raad van de Europese Unie (hierna: de Procedurerichtlijn). Daartoe voert hij aan dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat de term 'nieuwe elementen' in artikel 32, derde lid, van de Procedurerichtlijn betrekking heeft op alle elementen die nog niet eerder aan de orde zijn geweest of die een asielzoeker nog niet eerder heeft voorgelegd en aldus een ruimere strekking heeft dan de term 'nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden' als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb, die zich beperkt tot feiten en omstandigheden die na het eerdere besluit zijn voorgevallen en niet voor dat besluit konden worden gemeld. Daarbij dient, volgens de vreemdeling, gezien te worden of die nieuwe elementen de kans aanzienlijk groter maken dat de asielzoeker voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt, hetgeen een ruimere strekking heeft dan de beoordeling of op voorhand is uitgesloten dat hetgeen alsnog is aangevoerd of overgelegd aan het eerdere besluit kan afdoen, die in het kader van de toepassing van artikel 4:6 van de Awb wordt verricht. Voorts betoogt de vreemdeling dat een lidstaat slechts beperkt gebruik mag maken van de in artikel 32, zesde lid, van de Procedurerichtlijn geboden uitzonderingsmogelijkheid. Daarbij wijst hij op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie) van 4 maart 2010 in zaak C-578/08, R. Chakroun tegen de minister van Buitenlandse Zaken, punt 43, (hierna: het arrest

Chakroun; www.curia.europa.eu) waaruit volgt dat uitzonderingsbepalingen strikt dienen te worden uitgelegd en dat lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van een richtlijn en het nuttig effect daarvan. De vreemdeling wijst er op dat blijkens punt 2 van de considerans met de Procedurerichtlijn is beoogd een volledige en niet-restrictieve naleving van het Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen van Genève van 28 juli 1951, zoals gewijzigd bij Protocol van New York van 31 januari 1967 (hierna: het Vluchtelingenverdrag) en het daarin neergelegde non-refoulementbeginsel te waarborgen. Daarnaast voert de vreemdeling aan dat bij de uitleg van artikel 32 van de Procedurerichtlijn het Europees recht in acht moet worden genomen en wijst hij op het recht op asiel en op het refoulementverbod, neergelegd in artikel 18 onderscheidenlijk artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het EU Handvest). Tevens beroept de vreemdeling zich op artikel 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

De vreemdeling verzoekt de Afdeling tot slot om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie over de uitleg van artikel 32 van de Procedurerichtlijn.

2.2.1. Volgens artikel 18 van het EU Handvest is het recht op asiel gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Vluchtelingenverdrag, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Volgens artikel 19, eerste lid, is collectieve uitzetting verboden.

Volgens artikel 19, tweede lid, mag niemand worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan foltering en aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

Volgens punt 15 van de considerans van de Procedurerichtlijn zou het, indien een asielzoeker een volgend verzoek indient zonder nieuwe bewijzen of argumenten voor te leggen, onevenredig zijn de lidstaten te verplichten een volledig nieuwe onderzoeksprocedure te volgen. In dat geval moeten de lidstaten kunnen kiezen uit procedures die uitzonderingen bevatten op de waarborgen waarop de asielzoeker gewoonlijk recht heeft.

Volgens artikel 32, tweede lid, aanhef en onder b, van de Procedurerichtlijn, voor zover thans van belang, kunnen de lidstaten een specifieke procedure zoals bedoeld in het derde lid toepassen wanneer een persoon een volgend asielverzoek indient nadat een beslissing is genomen over het vorige verzoek.

Volgens het derde lid, voor zover thans van belang, moet een volgend asielverzoek eerst aan een voorafgaand onderzoek worden onderworpen om uit te maken of er, na de in het tweede lid, onder b, bedoelde beslissing inzake dit verzoek, nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de asielzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt overeenkomstig richtlijn 2004/83/EG.

Volgens het vierde lid wordt het verzoek verder behandeld

overeenkomstig hoofdstuk II, indien na het in het derde lid bedoelde voorafgaande onderzoek nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de asielzoeker zijn voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat de asielzoeker voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt krachtens richtlijn 2004/83/EG.

Volgens het vijfde lid kunnen de lidstaten overeenkomstig hun nationale wetgeving een hernieuwd verzoek verder behandelen wanneer er andere redenen zijn om een procedure te heropenen.

Volgens het zesde lid kunnen de lidstaten besluiten het verzoek enkel verder te behandelen, indien de betrokken asielzoeker buiten zijn toedoen de in het derde, vierde en vijfde lid beschreven situaties in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 39 uit te oefenen.

2.2.2. Uit de jurisprudentie van de Afdeling (zie onder meer de uitspraak van 6 maart 2008 in zaak nr. 200706839/1; www.raadvanstate.nl) vloeit voort dat, indien na een eerder afwijzend besluit een besluit van gelijke strekking wordt genomen, 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 (zie onder meer de 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, kunnen dat besluit, de motivering ervan en de wijze waarop het tot stand is gekomen door de bestuursrechter worden getoetst.

2.2.3. Onder nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden moeten worden begrepen feiten of omstandigheden die na het eerdere besluit zijn voorgevallen of die niet vóór dat besluit konden en derhalve behoorden te worden aangevoerd, alsmede bewijsstukken van reeds eerder gestelde feiten of omstandigheden, die niet vóór het nemen van het eerdere besluit konden en derhalve behoorden te worden overgelegd. Is hieraan voldaan, dan is niettemin geen sprake van feiten of omstandigheden die een hernieuwde rechterlijke toetsing rechtvaardigen, indien op voorhand is uitgesloten dat hetgeen alsnog is aangevoerd of overgelegd aan het eerdere besluit kan afdoen.

2.2.4. De Afdeling heeft eerder (uitspraak van 7 juli 2010 in zaak nr. 200907796/1/V2; www.raadvanstate.nl) overwogen dat artikel 32 van de Procedurerichtlijn zich niet verzet tegen de toepasselijkheid van voormeld beoordelingskader (hierna: het ne bis-beoordelingskader). Daarbij heeft zij van belang geacht dat het onderzoek dat ingevolge artikel 32, tweede en derde lid, van de Procedurerichtlijn moet worden verricht om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn, vergelijkbaar is met voormelde door de bestuursrechter te verrichten beoordeling. Hetgeen de

vreemdeling in deze zaak heeft aangevoerd geeft geen aanleiding van dit oordeel terug te komen. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

2.2.5. Voor zover de vreemdeling beoogt te betogen dat de term 'nieuwe elementen of bevindingen' in artikel 32, derde lid, van de Procedurerichtlijn ertoe noopt dat bij een opvolgend asielverzoek alle feiten en omstandigheden die nog niet eerder aan de orde zijn geweest of die een asielzoeker nog niet eerder heeft aangevoerd bij de inhoudelijke beoordeling van dat asielverzoek moeten worden betrokken, ongeacht of deze in de eerdere procedure hadden kunnen worden ingebracht, vindt dit betoog, mede gelet op de in het zesde lid van dit artikel opgenomen uitzonderingsbepaling, geen steun in de tekst noch in de considerans van de Procedurerichtlijn.

Voorts beperkt hetgeen in het ne bis-beoordelingskader onder nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden wordt verstaan zich niet tot feiten en omstandigheden die na het eerdere besluit zijn voorgevallen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 december 2003 in zaak nr. 200306257/1, JV 2004/51). Verder volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 13 januari 2012 in zaak nr. 201000243/1/V3 (www.raadvanstate.nl) dat voormeld beoordelingskader evenmin uitsluit dat de rechter rekening houdt met in een opvolgende procedure aangevoerde feiten of omstandigheden, die tijdens de eerdere procedure bekend waren, maar toen niet naar voren zijn gebracht, zij het dat in dat geval de desbetreffende vreemdeling concreet moet onderbouwen waarom hij hiertoe in de eerdere procedure niet in staat was. Deze benadering is in overeenstemming met de in artikel 32, zesde lid, van de Procedurerichtlijn, besloten liggende beoordeling of aan een vreemdeling is toe te rekenen dat hij een omstandigheid of gebeurtenis niet in de eerdere procedure kenbaar heeft gemaakt.

De enkele verwijzing naar het arrest Chakroun rechtvaardigt niet de conclusie dat de in artikel 32, zesde lid, van de Procedurerichtlijn opgenomen uitzonderingsmogelijkheid slechts beperkt kan worden toegepast, omdat anders het nuttig effect van de richtlijn niet wordt verzekerd. Gelet op punt 15 van de considerans, gelezen in samenhang met onder meer de artikelen 24, eerste lid, 25, tweede lid, aanhef en onder f, en 32 van de Procedurerichtlijn, moet er juist van worden uitgegaan dat uitdrukkelijk is beoogd voor de lidstaten de mogelijkheid te creëren om opvolgende asielverzoeken zonder inhoudelijk onderzoek af te doen.

Voorts bestaat geen grond voor het oordeel dat de in artikel 32, vierde lid, van de Procedurerichtlijn vervatte beoordeling of nieuwe elementen en bevindingen zijn overgelegd, die de kans aanzienlijk groter maken dat de asielzoeker voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt, een ruimere strekking heeft dan de beoordeling of op voorhand is uitgesloten dat hetgeen alsnog is aangevoerd of overgelegd aan het eerdere besluit kan afdoen, die in het kader van de ne bis-beoordeling wordt verricht. Immers, in beide gevallen dient te worden gezien of hetgeen is aangevoerd of overgelegd relevant is voor de beoordeling van het asielverzoek.

2.2.6. Voor zover de vreemdeling betoogt dat het ne bis-beoordelingskader zich niet verdraagt met het aan de Procedurerichtlijn ten grondslag gelegde uitgangspunt dat het

Vluchtelingenverdrag en het non-refoulementbeginsel volledig en niet restrictief dienen te worden nageleefd en zich voorts beroept op artikel 13 van het EVRM, wordt als volgt overwogen. Zoals ook in overweging 2.3.1. van de in 2.2.4. vermelde uitspraak van 7 juli 2010 is uiteengezet, moet, zelfs in geval van gedwongen terugkeer naar een land waar, naar gesteld, een risico bestaat op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling, worden voldaan aan de in het nationale recht neergelegde procedureregels, die er toe strekken de nationale autoriteiten in staat te stellen aanvragen om een verblijfsvergunning op een ordelijke wijze af te doen. Alleen als sprake is van bijzondere feiten en omstandigheden, als bedoeld in overweging 45 van het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) van 19 februari 1998, Bahaddar tegen Nederland, nr. 145/1996/764/965, JV 1998/45 (hierna: het arrest Bahaddar) kan noodzaak bestaan die regels niet tegen te werpen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 2 oktober 2003 in zaak nr. 200305200/1, JV 2003/530, kan worden afgeleid dat dit evenzeer van toepassing is op in andere verdragen neergelegde refoulementverboden. In een dergelijk geval kan de bestuursrechter het besluit van gelijke strekking, ondanks het ontbreken van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden, toetsen, voor zover deze feiten en omstandigheden daartoe nopen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2011 in zaak nr. 201103597/1/V2; www.raadvanstate.nl). Aldus is gewaarborgd dat een dreigende schending van artikel 3 van het EVRM of het refoulementverbod aan de rechter kan worden voorgelegd. Er bestaat derhalve op grond van voormelde jurisprudentie van het EHRM geen grond voor het oordeel dat de toepassing van het ne bis-beoordelingskader een schending van artikel 13, gelezen in samenhang met artikel 3 van het EVRM, oplevert.

In de uitspraak van 14 juli 2011 in zaak nr. 201009278/1/V3 (www.raadvanstate.nl) heeft de Afdeling overwogen dat, gelet op de in het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, nr. 30696/09, JV 2011/68, gegeven uitleg van artikel 3 van het EVRM, aangenomen moet worden dat de artikelen 18 en 19, tweede lid, van het EU Handvest, voor zover hier van belang, geen additionele rechten omvatten. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2011 in de gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, N.S. e.a., (www.curia.europa.eu) volgt dat zo op de juiste wijze is beoordeeld of wordt voldaan aan de eisen die voortvloeien uit het Unierecht. De artikelen 18 en 19 van het EU Handvest staan derhalve evenmin aan de toepassing van het ne bis-beoordelingskader in de weg.

In het licht van het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen over de verenigbaarheid van het ne bis-beoordelingskader met artikel 32 van de Procedurerichtlijn en, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, in zaak C-283/81, Cilfit, punten 13 en 14 (www.curia.europa.eu), evenmin over de uitleg van de artikelen 18 en 19 van het EU Handvest. De grief faalt.

2.3. In de tweede grief klaagt de vreemdeling dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het rapport van de Medische onderzoeksgroep van Amnesty International van 4 augustus 2011 (hierna: het MOG-rapport) valt onder de definitie van nieuwe elementen en

bevindingen zoals bedoeld in artikel 32, derde lid, van de Procedurerichtlijn. Hij voert daartoe aan dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat dit rapport nog niet eerder is voorgelegd en dat het de kans op erkenning als vluchteling vergroot. Hij beroept zich daarbij op de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2011 in zaak nr. 201005185/1/V2 (www.raadvanstate.nl) en het arrest van het EHRM van 9 maart 2010, R.C. tegen Zweden, nr. 41827/07, JV 2010/147.

2.3.1. De vreemdeling heeft eerder, op 11 januari 2005, een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend. Bij besluit van 20 december 2005 heeft de minister deze aanvraag afgewezen. Bij uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Roermond, van 28 maart 2008 heeft de rechtbank het hiertegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard. De Afdeling heeft deze uitspraak bij uitspraak van 14 oktober 2008 in zaak nr. 200802930/1 bevestigd. Het besluit van 17 november 2011 is van gelijke strekking als dat van 20 december 2005, zodat op het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep voormeld beoordelingkader van toepassing is.

Gelet op hetgeen in 2.2.4. tot en met 2.2.6. is overwogen bestaat geen grond voor het oordeel dat artikel 32, van de Procedurerichtlijn zich verzet tegen de toepasselijkheid van het ne bis-beoordelingskader. De voorzieningenrechter heeft derhalve terecht onderzocht of de door de vreemdeling ingebrachte documenten als nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden kunnen worden aangemerkt.

2.3.2. Met zijn betoog dat het enkele feit dat het MOG-rapport niet in de eerdere procedure is voorgelegd voldoende is om deze bij de beoordeling te betrekken, miskent de vreemdeling dat het rapport op zijn verzoek is opgesteld met als doel het verschaffen van een deskundigenoordeel over de mate waarin de medische bevindingen verband houden met zijn asielmotieven. De vreemdeling heeft geen in rechte te honoreren verklaring gegeven waarom hij dit rapport niet al heeft kunnen laten opstellen en overleggen in de procedure die tot het in rechte onaantastbaar worden van het besluit van 20 december 2005 heeft geleid. Gelet hierop kan het door de vreemdeling overgelegde MOG-rapport niet worden aangemerkt als feitelijk novum.

Bovendien heeft de voorzieningenrechter terecht overwogen dat de minister in de eerdere procedure de door de vreemdeling gestelde identiteit en nationaliteit niet geloofwaardig heeft geacht, zodat de minister aan zijn asielrelaas geen geloof heeft gehecht en dat in het MOG-rapport niet wordt geconcludeerd dat de vreemdeling vanwege zijn psychische klachten ten tijde van de eerdere procedure niet volledig en correct over zijn identiteit en nationaliteit kon verklaren.

Het beroep op het arrest van het EHRM van 9 maart 2010 leidt niet tot een ander oordeel. In de zaak die tot dat arrest heeft geleid, was het desbetreffende medisch rapport reeds in de bestuurlijke fase van een eerste procedure overgelegd. Uit voormeld arrest valt niet af te leiden dat het ne bis-beoordelingskader niet mag worden gehanteerd, indien een vreemdeling een medisch rapport overlegt waarin een mogelijk verband wordt gelegd tussen psychische klachten en gestelde gebeurtenissen in het

gestelde land van herkomst. Op de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2011 was het ne bis-beoordelingskader evenmin van toepassing. De grief faalt.

2.4. In de derde grief klaagt de vreemdeling dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat hij zijn op 14 april 2003 afgegeven identiteitskaart eerder had kunnen overleggen. Hij betoogt daartoe dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat hij niet in het bezit was van het document en het in Burundi gevaarlijk was, zodat hij dit document niet kon afhalen. Gelet daarop kan het hem niet worden toegerekend dat hij het document niet eerder heeft overgelegd, aldus de vreemdeling.

2.4.1. De voorzieningenrechter heeft terecht onderzocht of de vreemdeling, nu de identiteitskaart is afgegeven vóór het besluit van 20 december 2005, deze eerder had kunnen en derhalve moeten overleggen. Nu geen sprake is van een situatie zoals aan de orde was in de in 2.2.5. genoemde uitspraak van 3 december 2003, waarbij de desbetreffende vreemdelingen niet op de hoogte waren van het bestaan van bepaalde documenten en de vreemdeling bovendien geen in rechte te honoreren verklaring heeft gegeven over de redenen waarom hij in zijn eerdere procedure niet heeft verklaard dat hij zijn identiteitskaart niet heeft kunnen afhalen, heeft de voorzieningenrechter terecht overwogen dat de vreemdeling de op 14 april 2003 afgegeven identiteitskaart eerder had kunnen en derhalve ook had moeten overleggen. De grief faalt.

2.5. Nu in hetgeen is aangevoerd geen nieuw gebleken feiten of omstandigheden zijn gelegen, zich evenmin een relevante wijziging van het recht voordoet en voorts niet is aangetoond dat sprake is van bijzondere feiten en omstandigheden, als bedoeld in overweging 45 van het arrest Bahaddar, is er voor rechterlijke toetsing van het besluit van 17 november 2011 geen plaats. De voorzieningenrechter is tot dezelfde conclusie gekomen.

2.6. Het hoger beroep is kennelijk ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.