

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummers: AWB 19/6626 en 19/6627

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

F,
 V-nummer: _____ eiser,
A
 V-nummer: _____, eiseres,
 en hun minderjarige kinderen:
G, kind 1, V-nummer:
H, kind 2, V-nummer:
I, kind 3, _____,
 samen eisers,
 (gemachtigde: mr. P. van Empel-Bouman),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder
 (gemachtigde: mr. E. de Jong).

Procesverloop

Bij besluiten van 10 december 2018 (de bestreden besluiten) heeft verweerder de aanvragen van eisers tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd afgewezen als kennelijk ongegrond.

Bij uitspraak van 14 januari 2019¹ heeft deze rechtbank en zittingsplaats de daartegen door eisers ingestelde beroepen gegrond verklaard, de bestreden besluiten vernietigd en bepaald dat verweerder nieuwe besluiten op de aanvragen neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Bij uitspraak van 18 juli 2019² heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de uitspraak van 14 januari 2019 vernietigd en de zaak teruggewezen naar deze rechtbank.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2019. Eisers zijn verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde. Als tolk is verschenen F. Flippo-Wassa. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting gesloten.

¹ Vindplaats: ECLI:NL:RBDHA:2019:458.

² Vindplaats: ECLI:NL:RVS:2019:2489.

Bij brief van 6 januari 2020 heeft de rechtbank het onderzoek heropend in verband met de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019³ over de positie van etnische en religieuze minderheidsgroepen, meer specifiek de positie van Hazara, in Afghanistan. Partijen zijn gevraagd of zij in deze uitspraak aanleiding zien hun standpunt in deze zaak te wijzigen of hun stellingen aan te passen. Verweerder heeft bij brief van 21 januari 2020 gereageerd. Eisers hebben hierop bij brief van 3 februari 2020 een reactie gegeven.

Bij brief van 28 februari 2020 heeft de rechtbank partijen meegedeeld dat zij het voornemen heeft prejudiciële vragen te stellen aan het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof). Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd. Bij respectieve brieven van 12 en 13 maart 2020 hebben eisers en verweerder hierop gereageerd.

Na het sluiten van het onderzoek heeft de rechtbank op 20 mei 2020 het onderzoek heropend omdat zij nog niet voldoende voorgelicht was. Partijen hebben nadere inlichtingen verschaft op 9 juni 2020 en 17 juni 2020. Daarna heeft de rechtbank het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1.1 Deze verwijzingsuitspraak gaat over de interpretatie van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn⁴. Meer in het bijzonder gaat deze uitspraak over de reikwijdte van de subsidiaire bescherming die in artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn wordt geboden en factoren die relevant kunnen zijn bij de te maken beoordeling.

1.2 Hierna geeft de rechtbank eerst de feiten en omstandigheden van deze procedure weer. Daarna volgt een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving. Ten slotte volgen de standpunten van partijen en de redenen om prejudiciële vragen te stellen.

De feiten en omstandigheden

2. Eisers hebben allen de Afghaanse nationaliteit en zijn sjiïet en Hazara. Eiser is afkomstig uit de provincie Ghazni en eiseres uit de provincie Logar. Eisers zijn sinds eind 2015 in Nederland. Voordat eisers naar Nederland kwamen, hebben zij vijf jaar in Iran gewoond. Kind 2 en kind 3 zijn in Nederland geboren. Kind 1 is geboren in Iran, maar heeft het grootste deel van haar leven in Nederland gewoond en gaat hier naar school.

2.1 Er is bij het gezin sprake van een achterliggende problematiek. Eiseres is namelijk in behandeling bij de Geestelijke gezondheidszorg in Nederland in verband met Post Traumatische Stress Stoornis. Kind 2 vertoont een fikse achterstand in zijn spraak- en taalontwikkeling en heeft langdurige gedrags- en emotionele problemen. Sinds juni 2019 is de module Intensieve Ambulante Gezinsbehandeling vanuit de stichting Jeugdhulp Friesland

³ Vindplaats: ECLI:NL:RVS:2019:4202.

⁴ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking).

gestart. Op basis van de complexe psycho-traumatische klachten van eisers is besloten om het gezin aan te melden bij Centrum '45. Centrum '45 is een landelijk centrum voor specialistische diagnostiek en behandeling van mensen met complexe psychotraumaklachten. Het doel is om te werken aan het gehele gezinssysteem zodat de opvoeding en de communicatie binnen het gezin wordt verbeterd. Daarnaast is er ruimte voor intensieve traumabehandeling voor de leden van het gezin.

2.2 Eisers hebben eerder afzonderlijk drie asielaanvragen ingediend die alle drie niet hebben geleid tot verlening van internationale bescherming of een ander verblijfsrecht. De onderhavige opvolgende asielaanvragen zijn dus de vierde asielaanvragen die zij hier hebben ingediend.

2.3 In geschil is onder meer of verweerder terecht aan de afwijzing van deze aanvragen ten grondslag legt dat eisers niet in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming op grond van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn.

Wettelijk kader

Het internationaal/Europees recht

3. In artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden staat:

“Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”

3.1 In artikel 2, aanhef en onder f, van de Kwalificatierichtlijn staat dat in deze richtlijn voor “persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt” de definitie geldt:

“een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, 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 die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen.”

3.2 In artikel 6 van de Kwalificatierichtlijn staat:

“Actoren van vervolging of ernstige schade kunnen onder meer zijn:

- a) de staat;
- b) partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen;
- c) niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de actoren als bedoeld in de punten a) en b), inclusief internationale organisaties, geen bescherming als bedoeld in artikel 7 kunnen of willen bieden tegen vervolging of ernstige schade.”

3.3 In artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn staat:

“Ernstige schade bestaat 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.”

3.4 In artikel 18 van de Kwalificatierichtlijn staat:

“De lidstaten verlenen 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.”

Het nationale recht

4. In artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) staat:

“Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

- b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:
 - 1°. doodstraf of executie;
 - 2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
 - 3°. 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.”

4.1 In paragraaf C2/3.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000, zoals deze luidde ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten, staat:

“3.3. Ernstige schade als bedoeld in artikel 29 eerste lid, aanhef en onder b, Vw

(...) Bij de beoordeling van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw wordt ook de algemene gewelds- en mensenrechtensituatie in een land van herkomst betrokken. Hoe ernstiger de situatie van (willekeurig) geweld of de mensenrechtensituatie in een land van herkomst is, hoe eerder de IND kan concluderen dat de vreemdeling, gelet op zijn individuele feiten en omstandigheden bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt op ernstige schade.

De IND beoordeelt of sprake is van een situatie als beschreven in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw aan de hand van alle volgende elementen:

- is in het land van herkomst, of in een bepaald gebied in dit land, sprake van een uitzonderlijke situatie, waarin personen louter door hun aanwezigheid in het land van herkomst, een reëel risico lopen op ernstige schade;
- behoort de vreemdeling tot een groep die systematisch blootgesteld wordt aan een reëel risico op ernstige schade, indien geen sprake is van een uitzonderlijke situatie;
- komt de vreemdeling op grond van het beleid inzake de ‘kwetsbare minderheidsgroep’ in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw, indien geen sprake is van een uitzonderlijke situatie en systematische blootstelling;
- heeft de vreemdeling op grond van zijn persoonlijke situatie/individuele asielrelaas aannemelijk gemaakt dat hij een reëel risico loopt op ernstige schade, indien geen van de voorgaande situaties zich voordoet.

De IND toetst of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29 eerste lid, aanhef onder b, Vw, aan de hand van vorenstaande volgorde.

Uitzonderlijke situatie

Er is sprake van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 3 EVRM (en artikel 15c van de richtlijn 2011/95/EU) indien de algehele gewelds- en mensenrechtensituatie in het land van herkomst, of in een bepaald gebied in dit land zo uitzonderlijk slecht is dat voor elke vreemdeling, ongeacht de individuele omstandigheden bij terugkeer een reëel risico op ernstige schade (in de woorden van het EHRM: most extreme cases of general violence). De Minister is bevoegd een situatie in een land van herkomst aan te merken als uitzonderlijke situatie.

Bij de vraag of sprake is van een uitzonderlijke situatie worden in ieder geval de volgende elementen in samenhang gewogen:

- de vraag of partijen bij het conflict oorlogsmethoden hanteren die de kans op burgerslachtoffers vergroten of burgers als doel nemen;
- de vraag of het gebruik van die methoden wijdverbreid is bij de strijdende partijen;
- de vraag of het geweld wijdverbreid is of plaatselijk;
- de aantallen doden, gewonden en ontheemden onder de burgerbevolking ten gevolge van de strijd.”

Hel standpunt van eisers

5. Eisers voeren aan dat zij een reëel risico lopen op ernstige schade indien zij worden uitgezet naar Afghanistan, in het bijzonder op grond van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn. Dit gelet op de algemene situatie in Afghanistan, meer specifiek in Ghazni, en op de bijzondere feitelijke omstandigheden van hun zaak.

Voor de situatie in Ghazni verwijzen zij naar informatie uit openbare bronnen.⁵ Voor de bijzondere feitelijke omstandigheden van hun geval wijzen zij erop dat zij Hazara zijn, geen familie of ander netwerk hebben in Afghanistan, hun kinderen buiten Afghanistan zijn geboren, de oudste dochter is verwesterd, het gezin kampt met opvoedproblemen en eiseres en kind 2 psychische problemen hebben.

⁵ Zij verwijzen onder meer naar:

- Country Guidance: Afghanistan; Guidance note and common analysis, juni 2019 van EASO;
- het algemeen ambtsbericht van maart 2019 ten aanzien van Afghanistan van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, pagina's 106 en 109;
- het rapport Save the Children, stop the war, 2019, pagina's 10, 18 en 19;
- het rapport van EASO: Country Guidance: Afghanistan'Guidance note and common analysis, juni 2019, pagina's 28, 69, 70, 96, 97;
- Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, Country Information Report Afghanistan, van 27 juni 2019;
- US Department of State: 2018 Report on International Religious Freedom: Afghanistan, van 21 juni 2019;
- UN Assistance Mission in Afghanistan: Afghanistan; Protection of Civilians in Armed Conflict; Annual Report 2018; van 24 februari 2019, pagina's 8, 19, 20, 29, 30;
- Een krantenartikel van Al Jazeera (Afghan Hazaras slaughtered and Australian families want action), van 30 november 2018;
- FDD Long War Journal, Mapping Taliban control in Afghanistan (geraadpleegd op verschillende data in 2018 en 2019).

5.1 Eisers stellen dat verweerder de toetsing aan artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn te beperkt verricht, omdat verweerder daarbij ten onrechte hun individuele omstandigheden niet betreft zoals hun etniciteit, de kwetsbaarheid van hun gezin vanwege bijvoorbeeld het ontbreken van een sociaal vangnet en hun medische problematiek. Verweerder miskent daarbij ook dat uit het arrest van het Hof van 17 februari 2009 (het Elgafaji-arrest)⁶ blijkt dat bij de toetsing aan artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn een glijdende schaal moet worden toegepast. Een lagere mate van willekeurig geweld dan de uitzonderlijke situatie, in samenhang met individuele omstandigheden, kan ook leiden tot een reëel risico op ernstige schade als bedoeld in dat artikel en artikelonderdeel. Hoe lager de mate van willekeurig geweld, hoe meer de vreemdeling zal moeten bewijzen dat hij vanwege persoonlijke omstandigheden het risico loopt op ernstige schade.

5.2 Ter onderbouwing van hun standpunt hebben eisers verder onder meer een notitie ingebracht van de Commissie Strategisch procederen van Vluchtelingenwerk Nederland. In die notitie heeft deze commissie vastgesteld dat er verschillen zijn in de interpretatie van het Elgafaji-arrest voor wat betreft de toetsing aan artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn door verschillende lidstaten en de lagere en hoogste rechtsinstantie(s) in Nederland. Ook wijst de commissie op de Country Guidance: Afghanistan Guidance note and common analysis, van juni 2018 en juni 2019 van European Asylum Support Office (hierna: EASO; zie ook hierna onder 7.8). De commissie concludeert dat gezien deze verschillen in interpretatie in het licht van de richtsnoeren van EASO, er redelijke twijfel bestaat over de interpretatie van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, zodat er reden is om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

Het standpunt van verweerder

6. Verweerder stelt zich op het standpunt dat subsidiaire bescherming zoals bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn kan worden verleend wanneer sprake is van een uitzonderlijke situatie waarin personen louter door hun aanwezigheid in het land van herkomst een reëel risico lopen op ernstige schade. Wanneer sprake is van een lagere mate van willekeurig geweld, kan dit in samenhang met de individuele factoren onder omstandigheden leiden tot het verlenen van subsidiaire bescherming zoals bedoeld onder artikel 15, aanhef en onder b, van de Kwalificatierichtlijn. Daarbij wijst verweerder erop dat indien een vreemdeling behoort tot een door verweerder vastgestelde risicogroep dan wel kwetsbare minderheidsgroep, slechts met geringe indicaties aannemelijk gemaakt kan worden dat sprake is van een reëel risico op ernstige schade als bedoeld in artikelonderdeel b. Uit de door eisers aangehaalde bronnen kan volgens verweerder niet worden afgeleid dat in de regio waar eisers vandaan komen sprake is van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn.

6.1 Verder heeft verweerder het standpunt ingenomen dat eiser niet behoort tot een risico- of kwetsbare minderheidsgroep vanwege het zijn van Hazara. De Hazara zijn volgens verweerder niet in de minderheid in zijn herkomstgebied (Ghazni, dorp Keraz). In eisers geval zijn volgens verweerder ook geen (geringe) individuele indicaties aanwezig omdat zijn asielrelaas over zijn gestelde problemen in Afghanistan ongeloofwaardig is geacht. Verweerder neemt wel aan dat eiseres behoort tot een risico- en kwetsbare minderheidsgroep vanwege het zijn van Hazara, in haar leefgebied (provincie Logar, district Madageh).

⁶ Zaaknummer: C-465/07, vindplaats: ECLI:EU:C:2009:94.

Vanwege het ontbreken van geringe indicaties heeft dit evenwel niet geleid tot het verlenen van internationale bescherming. Haar asielrelaas is namelijk ook ongeloofwaardig geacht.

De aanleiding voor prejudiciële vragen

Reikwijdte van artikel 15c

7. Uit artikel 2, aanhef en onder f, artikel 15, aanhef en onder c, en artikel 18 van de Kwalificatierichtlijn volgt dat subsidiaire bescherming dient te worden verleend aan een persoon ten aanzien van wie zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer een reëel risico loopt op ernstige en individuele bedreiging van zijn leven of persoon als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

7.1 In het Elgafaji-arrest beantwoordt het Hof de door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen of artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn een andere bescherming biedt ten opzichte van artikel 3 van het EVRM, en zo ja, welke criteria gebruikt moeten worden om te beoordelen of iemand een reëel risico loopt op ernstige en individuele bedreiging als gevolg van willekeurig geweld.

7.2 In punt 38 van het Elgafaji-arrest overweegt het Hof dat de uitzonderlijkheid van die situatie ook wordt bevestigd door de omstandigheid dat de bedoelde bescherming subsidiair is en door de opzet van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn, 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 Kwalificatierichtlijn, 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, aldus nog steeds het Hof.

7.4 In punt 39 van het Elgafaji-arrest overweegt het Hof verder dat hoe meer een asielzoeker 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 om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming.

7.5 In punt 43 overweegt het Hof dat het niet noodzakelijk is dat een persoon, die zich beroept op artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn aantoont dat hij specifiek wordt geviséerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden. Bij wijze van uitzondering kan zo'n bedreiging aanwezig zijn als de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict dermate hoog is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land of het betrokken gebied, louter door zijn aanwezigheid daar een reëel risico op die bedreiging zou lopen.

7.6 Hoewel het Hof in het Elgafaji-arrest een aantal aanwijzingen geeft voor de uitleg van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, is inmiddels gebleken dat er onduidelijkheden zijn blijven bestaan. Deze onduidelijkheden zien op de reikwijdte van de bescherming die artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn biedt en de

relevante factoren bij de te maken beoordeling. Gebleken is dat deze bepaling door lidstaten verschillend is uitgelegd.⁷ Voor de onderhavige zaken is van belang dat aan de onduidelijkheden een einde komt.

7.7 Ten aanzien van de reikwijdte van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn zien de verschillen in uitleg in de kern op de vraag of de toepassing van deze bepaling beperkt is tot de uitzonderlijke situatie waarin de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde conflict dermate hoog is dat er zwaarwegende redenen bestaan om aan te nemen dat een burger louter door zijn aanwezigheid daar een reëel risico op ernstige schade zou lopen.⁸ Deze uitlegging van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn betekent dat deze bepaling enkel van toepassing is in die uitzonderlijke situatie. Wanneer echter bij de toetsing aan deze bepaling rekening wordt gehouden met de precisering die het Hof in de punten 38 en vooral 39 van het arrest Elgafaji heeft gegeven, is dat een ruimere toepassing van deze bepaling, namelijk naast de uitzonderlijke situatie ook in de niet-uitzonderlijke situatie.

7.8 De uitzonderlijke situatie wordt gekenmerkt door een zeer hoge mate van willekeurig geweld, waarbij de verzoeker niet op basis van individuele, persoonlijke omstandigheden aannemelijk hoeft te maken waarom juist hij bescherming op grond van deze bepaling nodig heeft.

In de niet-uitzonderlijke situatie is sprake van een conflict met willekeurig geweld waaruit een ernstige en individuele bedreiging voortvloeit, maar het geweldsniveau is niet voldoende om aan te nemen dat iedereen die hieraan wordt blootgesteld een individueel risico loopt. De verzoeker zal in dit geval met individuele, persoonlijke omstandigheden aannemelijk moeten maken dat hij meer risico loopt op dit “willekeurige” geweld. De mate waarin de verzoeker moet bewijzen dat hij hierdoor wegens individuele, persoonlijke omstandigheden wordt geraakt, is gelet op punt 39 afhankelijk van de het niveau van willekeurig geweld. Deze situatie heeft onder meer EASO geduïd als de glijdende schaal (*sliding scale*).⁹ EASO onderscheidt daarbij vier verschillende niveaus:¹⁰

- loutere aanwezigheid is voldoende om een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn aannemelijk te maken;
- hoog niveau van willekeurig geweld en een lager niveau van individuele elementen is vereist om een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, aannemelijk te maken;
- laag niveau van willekeurig geweld en een hoger niveau van individuele elementen zijn vereist om een reëel risico op ernstige schade, aannemelijk te maken;
- er vindt geen gewapend geweld plaats en er is daarom geen sprake van een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn.

Deze glijdende schaal laat dus een differentiatie zien in mogelijke niveaus van willekeurig

⁷ Zie ook het rapport van de Europese Commissie “Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)” van januari 2019 en zie verder onder 10.

⁸ Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de mate van willekeurig geweld die de werking van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn “activeert”. Hierover zijn ook prejudiciële vragen gesteld door een Unierechter die in ontvangst zijn genomen op 31 januari 2020, zaaknummer: C-901/19.

⁹ Zie bijvoorbeeld: UNHCR, Safe at Last EASO Guidelines 15c.

¹⁰ EASO, ‘Country Guidance: Afghanistan Guidance note and common analysis’, juni 2019, pagina’s 83 en 84.

geweld en de daarbij behorende mate van individuele factoren die volgens EASO nodig is om te concluderen dat een reëel risico op ernstige schade als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn bestaat.

De uitleg van de Afdeling

8. De Afdeling leest het Elgafaji-arrest zo dat artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn alleen ziet op een uitzonderlijke situatie waarop artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, onderdeel 3, van de Vw betrekking heeft. Deze bepalingen bieden volgens de Afdeling slechts bescherming 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 daar een reëel risico loopt op ernstige schade. Deze uitzonderlijke situatie valt volgens de Afdeling onder de *'most extreme case of general violence'*, als bedoeld in het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM) van 17 juli 2008, in de zaak N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk^{11, 12} Daarbij spelen volgens de Afdeling individuele omstandigheden geen rol.¹³

8.1 Volgens de Afdeling mist artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn dus toepassing indien de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapend conflict minder hoog is dan in de bedoelde uitzonderlijke situatie. Wel kan een verzoeker volgens de Afdeling dan mogelijk aanspraak maken op bescherming onder artikel 15, aanhef en onder a of b, van de Kwalificatierichtlijn, indien hij aannemelijk maakt dat hij specifiek wordt bedreigd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden.¹⁴

8.2 Het standpunt van verweerder in de onderhavige zaak over de reikwijdte van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, wordt dus bevestigd door de Afdeling. Verweerder stelt dat de persoonlijke omstandigheden van een verzoeker voldoende aan bod kunnen komen bij de onderdelen a en b van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn. Daarmee wordt volgens verweerder voldoende toepassing gegeven aan de punten 38 en 39 van het Elgafaji-arrest.

De uitleg van de rechtbank

9. De rechtbank leest de punten 38 en 39 van het Elgafaji-arrest net als onder meer EASO zo dat onder artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn ook de niet-uitzonderlijke situatie valt en dat daarbij een vorm van een glijdende schaal toegepast dient te worden. Omdat artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn het risico op "willekeurig" geweld betreft, hoeft uit de persoonlijke omstandigheden geen individuele

¹¹ Vindplaats: ECLI:CE:ECHR:2008:0717JUD002590407.

¹² Zie de uitspraken van de Afdeling van 25 mei 2009 (vindplaats: ECLI:NL:RVS:2009:BI4791) en 22 maart 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW1428).

¹³ Zie de uitspraken van 25 mei 2009 (zaaknummer: ECLI:NL:RVS:2009:BI4791), 26 april 2009 (201000956/1/V2), 12 april 2013 (vindplaats: ECLI:NL:RVS:2013:BZ8732), 27 februari 2015 (vindplaatsen: ECLI:NL:RVS:2015:780 en ECLI:NL:RVS:2015:786), van 4 januari 2018 (vindplaats: ECLI:NL:RVS:2018:1) en de hoger beroepsuitspraak in de hoger beroepen van eisers van 18 juli 2019 (vindplaats: ECLI:NL:RVS:2019:2489).

¹⁴ Zie rechtsoverweging 2.3.9 van de uitspraak van de Afdeling van 25 mei 2009 en de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4200).

aandacht voor de persoon van een verzoeker of de groep waartoe hij behoort te blijken. Wel moet dit willekeurige geweld zijn veroorzaakt door één van de actoren genoemd in artikel 6 van de Kwalificatierichtlijn.

9.1 De rechtbank stelt daartoe vast dat er gelet op het standpunt van verweerder ook een gat zit in onze rechtspraak en daarmee voldoende aanleiding is om prejudiciële vragen te stellen. Verweerder stelt weliswaar dat de persoonlijke omstandigheden van een verzoeker voldoende aan bod kunnen komen bij de onderdelen a en b van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn. Daarmee wordt volgens verweerder voldoende toepassing gegeven aan de punten 38 en 39 van het Elgafaji-arrest. Maar als het gaat om een situatie waarin een verzoeker zich beroept op een combinatie van algemeen, willekeurig geweld onder 15c-niveau en persoonlijke omstandigheden, zonder individuele aandacht voor de verzoeker zelf van de zijde van de actoren van artikel 6 van de Kwalificatierichtlijn, kan artikel 15, aanhef en onder b, van de Kwalificatierichtlijn volgens verweerder niet worden toegepast. Ook als een verzoeker behoort tot een door verweerder aangemerkte risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep, is die individuele aandacht volgens verweerder vereist om artikel 15, aanhef en onder b, van de Kwalificatierichtlijn te kunnen toepassen, zo blijkt ook zijn standpunt in de onderhavige zaak. Verweerder heeft namelijk vastgesteld dat eiseres behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep en heeft overwogen dat zij met geringe indicaties aannemelijk moet maken dat zij een reëel risico loopt op ernstige schade. Die geringe indicaties heeft verweerder niet aangenomen omdat hij haar relaas over wat haar is overkomen in haar land van herkomst niet aannemelijk vindt. Daarbij heeft verweerder expliciet geen rekening gehouden met de gestelde kwetsbaarheid van bepaalde gezinsleden en het gezin in zijn geheel, omdat, naar de rechtbank begrijpt, daaruit geen negatieve aandacht voor het gezin volgt van de zijde van de in artikel 6 van de Kwalificatierichtlijn genoemde actoren. Daarmee laat verweerder bij de toetsing aan onderdeel b van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn het risico op willekeurig geweld wegens (onder meer) persoonlijke factoren buiten beschouwing. Bij toepassing van de glijdende schaal van EASO bij toetsing aan onderdeel c van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn zou eiseres in aanmerking kunnen komen voor toepassing van dat artikelonderdeel. Het is dus niet zo dat verweerder met zijn toetsing aan onderdeel b van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn alle gevallen meeneemt die bij hem bij toetsing aan onderdeel c niet voor bescherming in aanmerking komen; verweerder laat zo volgens de rechtbank een gat bestaan.

De uitleg van andere lidstaten

10. De hiervoor bedoelde onduidelijkheden blijken ook uit de rechtspraak van een aantal lidstaten waarin artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn op verschillende manieren wordt uitgelegd en toegepast. Gewezen wordt op uitspraken van het *Bundesverwaltungsgericht*¹⁵, de hoogste Tsjechische rechter in vreemdelingenzaken¹⁶, het *Asylum and Immigration Tribunal* van het Verenigd Koninkrijk¹⁷ en de Belgische Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.¹⁸

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, 14 juli 2009, nr. 10 C 9.08.

¹⁶ The Supreme Administrative Court of the Czech Republic of 13 March 2009, No. 5 Azs 28/2008.

¹⁷ Asylum and Immigration Tribunal, 19 oktober 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

¹⁸ De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 20 november 2017 (195 227), 29 maart 2018 (201 900), 28 mei 2018 (204 404), 5 juni 2018 (204 861), 29 juni 2018 (206 310) 12 februari 2019 (216 632).

Relevante omstandigheden

11. Als de uitleg van de rechtbank juist is, rijst vervolgens de vraag welke persoonlijke en individuele omstandigheden een rol kunnen spelen bij de toetsing van de beslissingsautoriteit en de nationale rechter. Uit het Elgafaji-arrest kan de rechtbank dit niet voldoende opmaken, reden voor de rechtbank om ook hierover verduidelijking te vragen. EASO¹⁹ heeft de volgende voorbeelden van profielen gegeven van personen die een verhoogd risico lopen:

- Burgers, die niet in staat zijn om de veiligheidssituatie (goed) in te schatten, en zichzelf daardoor blootstellen aan risico's gerelateerd aan willekeurig geweld, zoals bijvoorbeeld in:
 - Afghanistan: kinderen (afhankelijk van hun omgeving, familie achtergrond, ouders of voogden, en niveau van volwassenheid) en verstandelijk gehandicapten.
- Burgers, die minder goed in staat zijn om risico's gerelateerd aan willekeurig geweld te vermijden door tijdelijk onderdak te zoeken tegen gevechten of aanvallen, zoals bijvoorbeeld in:
 - Afghanistan en Irak: personen met een handicap of een ernstige ziekte en personen in een zeer schrijnende economische situatie.
- Burgers, die substantieel en materieel geraakt worden door het geweld vanwege hun geografische nabijheid van een mogelijk doelwit, zoals bijvoorbeeld in:
 - Afghanistan: overheidsgebouwen, politie of militaire bases en gebedshuizen.

11.1 In de onderhavige zaak hebben eisers als persoonlijke omstandigheden aangevoerd: de medische situatie van gezinsleden (en de mede in het verlengde daarvan liggende gezinsproblematiek), het feit dat het ze een gezin met jonge kinderen zijn en dat zij tot de Hazara behoren. De rechtbank kan eisers volgen in hun betoog dat dit omstandigheden zijn die relevant zijn voor de toetsing aan artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, omdat uit die persoonlijke omstandigheden en de mate van algemeen geweld in hun land kan volgen dat zij een groter risico lopen op "willekeurig" geweld in de zin van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn.

De prejudiciële vragen

12. De rechtbank wenst het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

1. Beoogt artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn uitsluitend bescherming te bieden in de uitzonderlijke situatie dat de mate van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands 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 daar een reëel risico loopt op de in dat artikelonderdeel bedoelde bedreiging? En valt deze uitzonderlijke situatie onder de 'most extreme case of general violence', zoals bedoeld in het arrest N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk?

Indien het eerste deel van de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

2. Dient artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn aldus te worden uitgelegd dat ook een minder hoge mate van willekeurig geweld dan de eerdergenoemde uitzonderlijke situatie, in samenhang met persoonlijke en individuele omstandigheden van

¹⁹ EASO, 'Country Guidance: Afghanistan Guidance note and common analysis', juni 2018 en juni 2019.

een verzoeker ertoe kan leiden dat zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een verzoeker die terugkeert naar het betrokken land of naar het betrokken gebied een risico loopt op de in dat artikellid bedoelde bedreiging?

Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:

3. Dient in dat kader een glijdende schaal te worden gehanteerd met een differentiatie in mogelijke niveaus van willekeurig geweld en de daarbij behorende mate van individuele omstandigheden? En welke persoonlijke en individuele omstandigheden kunnen een rol spelen bij de beoordeling van de beslissingsautoriteit en de nationale rechter?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

4. Wordt aan het bepaalde in artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn voldaan wanneer aan een verzoeker die zich in een situatie bevindt waarin sprake is van een mate van willekeurig geweld die minder hoog is dan in de bedoelde uitzonderlijke situatie en hij bewijs kan leveren dat hij specifiek wordt geraakt (onder meer) om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, uitsluitend subsidiaire bescherming wordt verleend op grond van artikel 15, aanhef en onder a of b, van deze Kwalificatierichtlijn?

De behandeling van het hoger beroep zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De rechtbank:

- verzoekt het Hof bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de hiervoor onder 12. geformuleerde vragen;
- schorst de behandeling van het beroep tot het Hof uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is aldus in gedaan op 19 oktober 2020 door mr. S. Ok, voorzitter, en mr. M. Kraefft en mr. S. Mac Donald, leden, in aanwezigheid van mr. M.A.J. van Beek, griffier.

griffier



voorzitter

De rechter is verhinderd te tekenen

afschrift verzonden aan partijen op: **20 OKT. 2020**

Coll: 

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.