

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1794

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2014

Op 22 en 27 januari 2014 heb ik uw Kamer drie brieven gestuurd over het landgebonden asielbeleid inzake Irak, Afghanistan, en Somalië¹. In het algemeen overleg over het asiel- en vreemdelingenbeleid van 30 januari 2014 zijn deze brieven besproken. Mede naar aanleiding van de schriftelijke inbreng van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), hebben de leden vragen gesteld over deze beleidsbrieven. Tijdens dit overleg heb ik uw Kamer een aanvullende brief toegezegd waarin ik mijn beleidskeuzes nader zou toelichten voor zover de schriftelijke inbreng van VWN daartoe aanleiding geeft. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Landgebonden asielbeleid Irak

In het algemeen overleg van 30 januari jl. hebben de leden met name vragen gesteld over de verslechterde algemene veiligheidssituatie in (delen van) Centraal- en Zuid-Irak in relatie tot het door VWN bekritiseerde beleid dat het enkele feit dat de asielzoeker afkomstig is uit Centraal- en Zuid-Irak niet voldoende is om een asielvergunning te verlenen. Hieronder licht ik mijn beleidskeuze toe.

De mate van willekeurig geweld in een land kan dusdanig zijn dat elke uitzetting naar dit land een schending van artikel 3 van het Verdrag zou opleveren (artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, onderdeel 3, van de Vw 2000). Het persoonlijke asielrelaas, en de vraag of iemand persoonlijk problemen heeft ondervonden, is dan van ondergeschikt belang. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) meent dat er van zo'n situatie pas sprake is in de meest extreme gevallen van algemeen geweld.

Hoewel de veiligheidssituatie in Irak sterk is verslechterd, meer in het bijzonder in de door VWN expliciet genoemde zeven provincies, is naar mijn opvatting thans nog geen sprake van een dergelijke uitzonderlijke

¹ Kamerstuk 19 637, nrs. 1770, 1771, 1772.

geweldssituatie. Ik heb bij deze afweging verschillende elementen betrokken. Uit het ambtsbericht blijkt dat in Irak, zij het met beperkingen en tekortkomingen, nog wel sprake is van een beperkt overheidsgezag. Verder blijkt dat het geweld in Irak, hoewel de methoden er wel toe leiden dat er veel slachtoffers vallen, nog steeds gericht is op specifieke doelwitten. Daarbij heeft het EHRM in arresten van 20 januari 2009 (F.H. tegen Zweden, nr. 32621/06), 27 juni 2013 (A.G.A.M. tegen Zweden, nr. 71680/10) en 19 december 2013 (T.A. tegen Zweden, nr. 488866/10) geoordeeld dat zich in Irak geen uitzonderlijke geweldssituatie voordoet.

Mijn conclusie dat in Irak (vooralnog) geen sprake is van een uitzonderlijke geweldssituatie, is inmiddels onderschreven door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). In de uitspraak van 19 februari 2014 (nr. 201307429/1/V2) overweegt de Afdeling, ter onderbouwing van de conclusie dat in Irak geen sprake is van een uitzonderlijke geweldssituatie als hier bedoeld, onder meer het volgende. Uit de beschikbare informatie valt op te maken dat het geweld in Irak is ingegeven door politieke en sektarische spanningen en dat daarom geweldsincidenten, zoals aanslagen, voornamelijk gericht zijn op sektarisch gekozen doelen. Daarnaast blijkt uit de beschikbare informatie dat het aantal burgerslachtoffers en het aantal ontheemden lager is dan in de jaren vóór 2008, toen het geweldsniveau een hoogtepunt had bereikt na de militaire interventie in Irak. Sinds die jaren heeft zich een veiligheidsstructuur ontwikkeld, waarbinnen Iraakse veiligheidsorganisaties zijn opgericht en operationeel zijn geworden. Weliswaar is in het ambtsbericht 2013 vermeld dat de veiligheidsorganisaties in Irak de veiligheidssituatie in de verslagperiode niet meer onder controle hadden, maar daarmee is niet gebleken dat de opgebouwde veiligheidsstructuur niet meer operationeel is. In het ambtsbericht 2013 is immers ook vermeld dat in de verslagperiode een groot aantal extra controleposten is opgericht en dat arrestatieoperaties worden uitgevoerd. Anders dan in de jaren vóór 2008, is er dus gezag, zij het niet overal in Irak even effectief.

Dat in Irak geen sprake is van een uitzonderlijke geweldssituatie wil overigens niet zeggen dat ik de ontwikkelingen in Irak niet zorgelijk vind. De uiterst zorgelijke positie van enkele bevolkingsgroepen in relatie tot het geweld in Irak, is voor mij aanleiding geweest om deze groepen in het beleid aan te wijzen als «kwetsbare minderheidsgroep». Het gaat onder andere om christenen, yeziden, joden, Turkmene en alleenstaande vrouwen. Indien de asielzoeker behoort tot een dergelijke kwetsbare minderheidsgroep wordt aan het individualiseringsvereiste minder belang gehecht. Bij de beoordeling van het asielverzoek houdt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dan niet enkel rekening met wat de vreemdeling persoonlijk heeft ondervonden, maar weegt ook mee wat personen, die behoren tot dezelfde kwetsbare minderheidsgroep, in de naaste omgeving van de vreemdeling aan mensenrechtenschendingen hebben ondervonden. Deze mensenrechtenschendingen kunnen bovendien ook hebben plaatsgevonden in de naaste omgeving van de vreemdeling in het land van herkomst, nadat de vreemdeling al uit het land was vertrokken.

Zoals gememoreerd door VWN, is in mijn brief van 22 januari 2014 vermeld dat bij de beoordeling van een asielaanvraag van een Iraakse asielzoeker ook wordt bekeken of hij een vlucht- en/of vestigingsalternatief heeft. Dit betekent dat de IND, op basis van de individuele omstandigheden, beoordeelt of een Iraakse asielzoeker zich aan de individuele vervolging en/of dreigende schending van artikel 3 van het EVRM kan onttrekken door zich elders in Irak te vestigen. Belangrijk uitgangspunt bij deze beoordeling is dat de vreemdeling elders in Irak niet in een humanitaire noodsituatie terecht komt. Dit komt naar mijn mening ook tegemoet aan de zorgen van VWN over de toepassing

van het vlucht- en/of vestigingsalternatief. In het ambtsbericht van 19 december 2013 staat dat veel ontheemden in Centraal- en Zuid-Irak in geïmproviseerde nederzettingen verblijven, waar zij onder erbarmelijke omstandigheden leven en beperkt toegang hebben tot basisvoorzieningen, zoals elektriciteit, stromend water en sanitair. Gelet op deze informatie zal een vlucht- en/of vestigingsalternatief in Centraal- en Zuid-Irak in beginsel pas worden tegengeworpen als uit het individuele asielrelaas en de achtergrond van de asielzoeker blijkt dat hij zich in dat gebied staande kan houden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de asielzoeker familiebanden heeft in dat gebied.

Tijdens het algemeen overleg is ook nog specifiek gesproken over de mogelijkheden voor religieuze minderheden om zich in de Koerdische Autonome Regio (de KAR) te vestigen. In het ambtsbericht staat dat veel religieuze minderheidsgroepen kiezen voor vestiging in de KAR. In de zaak van een Iraaks christelijk gezin tegen Zweden heeft het EHRM bevestigd dat er voor Iraakse christenen een vestigingsalternatief is in de KAR (het arrest van 27 juni 2013 in de zaak A.G.A.M. tegen Zweden). Het EHRM heeft hierin meegewogen dat de KAR een relatief veilig gebied is, de rechten van christenen er over het algemeen gerespecteerd worden en reeds grote aantallen christenen hun toevlucht hebben gezocht in de KAR. Voorts heeft het Hof meegewogen dat christenen een voorkeursbehandeling krijgen wat betreft de toegangsverlening tot de KAR. Een van de redenen hiervoor is dat de KRG-autoriteiten christenen niet als veiligheidsrisico beschouwen. Uit het arrest en het ambtsbericht van 19 december 2013 blijkt wel dat de leefomstandigheden voor ontheemden in de KAR zwaar kunnen zijn. Huisvestingskosten zijn hoog en werk is moeilijk te vinden. De IND betreft bovenstaande informatie bij de beoordeling of religieuze minderheden een vlucht- en/of vestigingsalternatief hebben in de KAR.

Ik blijf de ontwikkelingen in Irak nauwgezet volgen. Om deze redenen heb ik de Minister van Buitenlandse Zaken gevraagd om nog deze zomer een nieuw ambtsbericht uit te brengen.

Landgebonden asielbeleid Afghanistan

VWN meent dat er bij alleenstaande Afghaanse vrouwen sprake is van groepsvervolging in Afghanistan. In mijn brief van 27 januari jl. heb ik toegelicht dat een Afghaanse alleenstaande vrouw in beginsel in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid aanhef en onder b, onderdeel 2 van de Vw 2000. Slechts als uit haar asielrelaas evident blijkt dat ze zich zonder ernstige problemen redelijk kan handhaven in Afghanistan, ondanks haar alleenstaande status, wordt geen bescherming in Nederland verleend. De bewijslast hiervoor ligt bij de IND. Slechts in voor de hand liggende zaken zal een afwijzing van de asielaanvraag aan de orde zijn. Daarmee doet dit beleid voldoende recht aan de zorgelijke situatie van alleenstaande vrouwen in Afghanistan. Tegelijk sluit dit beleid aan bij de gedachte achter de motie² van het Eerste Kamerlid Strik c.s., namelijk dat de enkele inwerkingtreding van de wijziging van de Vw 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening er niet toe mag leiden dat het beschermingsniveau voor leden van deze groep lager wordt.

Wat het beoordelen van het bestaan van een vlucht- en/of vestigingsalternatief in Kabul betreft, is een belangrijk uitgangspunt van deze individuele toets ook hier dat de vreemdeling in Kabul niet in een humanitaire noodsituatie terecht komt. Om dit te voorkomen heb ik voor een vijftal

² Kamerstuk 33 293, G

categorieën op voorhand bepaald dat van een vlucht- en/of vestigingsalternatief in Kabul geen sprake kan zijn, waaronder ook minderjarigen. Een vlucht- en vestigingsalternatief zal in beginsel in Kabul pas worden tegengeworpen als uit het individuele asielrelaas en de achtergrond van de asielzoeker blijkt dat hij zich in Kabul staande kan houden. Uit de beschikbare informatie blijkt dat het vrijwel onmogelijk is in Kabul een bestaan op te bouwen indien men daar geen sociaal netwerk heeft. Het voorhanden zijn van een sociaal netwerk, zoals bijvoorbeeld familie- of gemeenschapsbanden, vormt dus één van de elementen van de beoordeling of de vreemdeling een vlucht- en/of vestigingsalternatief heeft. Bovenstaande invulling van de wijze waarop het bestaan van een vlucht- en/of vestigingsalternatief in Kabul wordt getoetst, komt naar mijn mening tegemoet aan de door VWN beschreven zorgen.

Tot slot wijs ik nog op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de gevolgen daarvan voor Afghaanse LHBT's. In mijn brief van 14 februari 2014 (Kamerstuk 19 637, nr. 1788) heb ik uw Kamer nadere toelichting gegeven omtrent het beleidskader voor de beoordeling door de IND van een asielaanvraag door LHBT's. Het beleidskader in de vreemdelingencirculaire is op 21 februari jl. aangepast. Dit beleidskader wordt ook gehanteerd bij de beoordeling van een asielaanvraag van een Afghaanse LHBT. Of homoseksuele relaties in Afghanistan strafbaar zijn gesteld is dus van belang, maar ook of de autoriteiten actief uitvoering geven aan de betreffende strafbepalingen. Dat blijkt in Afghanistan niet het geval te zijn.

Landgebonden asielbeleid Somalië

VWN stelt in haar brief specifieke vragen over de nadere uitwerking van het onlangs gewijzigde asielbeleid ten aanzien van Somalië. Veel van deze vragen worden beantwoord in het Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) dat op 7 maart jl. is gepubliceerd en dat ik als bijlage bijsluit³. Aanvullend ga ik hieronder in op enkele belangrijke punten.

De veiligheidssituatie in Somalië is volgens het laatstverschenen ambtsbericht verslechterd. Uit het ambtsbericht blijkt dat deze verslechtering met name voor bepaalde groepen geldt en te maken heeft met risico's die zij kunnen lopen van de zijde van Al-Shabaab. Voor deze groepen heb ik dan ook bijzonder beleid ingesteld. Dit beleid vult het al bestaande beleid aan met betrekking tot Al-Shabaab. Conform het al bestaande beleid wordt een asielvergunning verleend aan een asielzoeker afkomstig uit Centraal- en Zuid-Somalië, indien hij voldoet aan de volgende cumulatieve voorwaarden: hij is afkomstig uit een gebied dat onder controle staat van Al-Shabaab of kan het gebied waaruit hij afkomstig is uitsluitend bereiken via een gebied dat onder de controle staat van Al-Shabaab en hij heeft aannemelijk gemaakt dat hij zich niet kan handhaven onder de regels van Al-Shabaab.

In aanvulling daarop heb ik recentelijk aandachtsgroepen aangewezen die eveneens onder voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor verblijf. De asielzoeker moet aannemelijk maken dat hij behoort tot een dergelijke groep en om die reden in de negatieve aandacht van Al-Shabaab staat. De omstandigheid dat hij op basis van zijn terugkeer uit het westen in de negatieve aandacht van de zijde van Al-Shabaab kan komen te staan – een element waarvoor ook aandacht is gevraagd tijdens het algemeen overleg – wordt betrokken bij de beoordeling. Als aannemelijk is dat een asielzoeker afkomstig is uit gebieden onder controle van Al-Shabaab in Zuid- en Centraal-Somalië (exclusief Mogadishu) en hij behoort tot een

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

aandachtsgroep, volstaan geringe indicaties om tot vergunningverlening over te gaan. Voor personen uit Mogadishu ligt dit – voor wat betreft terugkeer – anders aangezien terugkeer uit het westen daar geen extra risico met zich meebrengt zoals dat in gebieden onder controle van Al-Shabaab het geval is.

De zorg van VWN dat aan personen behorende tot een aandachtsgroep een vestigingsalternatief kan worden tegengeworpen, herken ik niet. Immers zoals ook uit het WBV blijkt, wordt niet verwacht dat de vreemdeling zich vestigt in Mogadishu of delen van Zuid- en Centraal-Somalië die onder controle staan van Al-Shabaab of waar Al-Shabaab een reële bedreiging vormt. Bovendien wordt gekeken naar concrete individuele aanknopingspunten zoals eerder verblijf in dat gebied of de aanwezigheid van naaste familie of clingenoten.

In tegenstelling tot VWN ben ik van mening dat de situatie in Zuid- en Centraal-Somalië niet dusdanig van aard is dat aan iedereen afkomstig uit Zuid- en Centraal-Somalië verblijf moet worden verleend. Mijn beleid doet voldoende recht aan de precaire situatie in Somalië. Hierbij merk ik op dat, zeker gelet op de snel wijzigende situatie in het land, ik ieder nieuw ambtsbericht steeds goed bestudeer met het oog op de eventuele noodzaak om het beleid te wijzigen. Ook overige objectieve berichtgeving kan in voorkomend geval tot een beleidsaanpassing nopen. In antwoord d.d. 10 maart 2014 op de Kamervragen van het lid Gesthuizen⁴ naar aanleiding van de berichten over toename van geweld in Mogadishu, heb ik u recentelijk geïnformeerd over mijn standpunt in deze.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁴ D.d. 25 februari 2014, (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1405)
(Kamerstuk 19 637, nr. 1788)