

Vergaderjaar 2024–2025

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3315

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2024

Bij brief van 5 maart 2024¹ heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over, onder andere, een beleidswijziging naar aanleiding van een arrest van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) van 9 november 2023² aangaande de beoordeling van ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c van de Europese Kwalificatierichtlijn (hierna: artikel 15c). Op 17 juli 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling), in hoger beroep uitspraak gedaan over dit gewijzigde kader en de zaak die ten grondslag lag aan voornoemd arrest van het HvJEU.³ De Afdeling komt met haar oordeel terug op haar eerdere vaste rechtspraak waaruit volgde dat individuele omstandigheden nooit worden betrokken bij de beoordeling van het risico zoals bedoeld in artikel 15c. De Afdeling oordeelt verder in haar uitspraak dat de ondergrens die wordt gehanteerd in het beleidskader, zoals dat is toegelicht in voornoemde brief van 5 maart 2024, niet houdbaar is. Het beoordelingskader bij asielaanvragen inzake de beoordeling van ernstige schade in de zin van artikel 15c dient daarom te worden aangepast.

De eerste stap bij de beoordeling of er sprake is van een reëel risico op ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15c is de vraag of er sprake is van een internationaal of binnenlands gewapend conflict en of er sprake is van willekeurig geweld dat plaatsvindt binnen dit gewapend conflict. Deze stap blijft ongewijzigd. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord dient vervolgens vastgesteld te worden welke mate van willekeurig geweld dat teweeg brengt. Naar aanleiding van eerdergenoemd HvJEU-arrest van 9 november 2023 is onder andere besloten beleidsmatig drie gradaties te onderscheiden die relevant zijn voor de toetsing aan artikel 15c. Deze gradaties kunnen ingevolge de uitspraak van de Afdeling gehandhaafd worden, echter in geval van de laagste gradatie dient ook beoordeeld te worden of individuele omstandigheden in een individuele

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 3211.

² ECLI:EU:C:2023:843

³ ECLI:NL:RVS:2024:2927.

zaak leiden tot een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15c. De namen van de gradaties worden voorts aangepast om beter aan te sluiten bij de Afdelingsuitspraak. Concreet leidt dit tot de volgende gradaties:

- **Gradatie i: Risico door loutere aanwezigheid (voorheen: meest uitzonderlijke situatie):**
De uitzonderlijke situatie waarin de mate van willekeurig geweld als gevolg van een internationaal of binnenlands gewapend conflict van dien aard is dat een burger louter door zijn aanwezigheid op dat grondgebied een reëel risico loopt op een ernstige en individuele bedreiging van zijn leven of persoon (zogenoeten *mere presence*). Er hoeft geen individuele beoordeling verricht te worden. Vóór eerdergenoemde arresten was dit het enige niveau dat erkend werd in het Nederlandse beleid ten aanzien van ernstige schade als gevolg van willekeurig geweld, welk standpunt door het arrest niet meer houdbaar was. Daarmee is het geen nieuwe toets.
- **Gradatie ii: relatief hoger niveau van willekeurig geweld (voorheen: minder uitzonderlijke situatie):**
Bij deze gradatie gaat het om een gewapende conflictsituatie waarbij de mate van willekeurig geweld niet hoog genoeg is om op basis van de «loutere aanwezigheid» van de vreemdeling een reëel risico op ernstige schade aan te nemen. In deze gradatie is het echter wel duidelijk dat het willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict een relatief hoger niveau bereikt. In dergelijke situaties kunnen risicoverhogende elementen die verband houden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling aanleiding vormen om een reëel risico op ernstige schade aannemelijk te achten.
- **Gradatie iii: relatief lager niveau van willekeurig geweld: (voorheen: geen of onvoldoende uitzonderlijke situatie):**
Het willekeurig geweld dat plaatsvindt ten gevolge van een gewapend conflict heeft een relatief lager niveau. De Afdeling heeft geoordeeld dat individuele omstandigheden altijd betrokken moeten worden wanneer er sprake is van willekeurig geweld in de zin van een gewapend conflict, ook indien gevechten en geweldsuitbarstingen incidenteel zijn. Ook bij deze derde gradatie zal daarom een beoordeling van de individuele (risicoverhogende) omstandigheden gemaakt moeten worden.

Ik acht het van belang om te onderstrepen dat het in geval van gradatie ii en gradatie iii aan de vreemdeling is om (waar mogelijk onderbouwd) te motiveren en aannemelijk te maken waarom hij vanwege bepaalde individuele omstandigheden een reëel risico loopt. In de individuele zaak zal vervolgens een beoordeling plaatsvinden aan de hand van de door de vreemdeling aangevoerde individuele risicoverhogende omstandigheden afgezet tegen de situatie in het land of gebied van herkomst. Enkel in geval van de meest uitzonderlijke situatie (gradatie i) zijn er geen aanvullende individuele omstandigheden vereist en is de enkele herkomst uit het desbetreffende land of gebied reeds voldoende om te kunnen spreken van een reëel risico in een individuele zaak.

De beleidsmatige classificatie van de tweede en derde gradatie is voorts enkel bedoeld als indicatief hulpmiddel voor beslismedewerkers opdat zij de mate van geweld op uniforme wijze zullen appreciëren voor de betreffende landen. Daarbij is er binnen de respectievelijke gradaties een bandbreedte mogelijk die maakt dat je voor wat betreft de mate van geweld binnen de gradatie kan spreken van een glijdende schaal. Zodoende is er ruimte om een licht veranderende situatie te betrekken bij de beoordeling zonder dat direct tot een nieuwe gradatie-bepaling over hoeft te worden gegaan. Dit zal voor de landen waarvoor reeds landge-

bonden asielbeleid bestaat vervat worden in het beleid. Deze beoordeling kan echter voor vreemdelingen uit landen die niet in het landgebonden beleid staan genoemd in voorkomende gevallen ook in de individuele zaak zelf plaatsvinden indien een situatie zoals bedoeld in gradatie ii of gradatie iii betreft. Landen en gebieden waar sprake zou zijn van een situatie waar de loutere aanwezigheid al tot een reëel risico leidt (gradatie i) dienen echter te allen tijde beleidsmatig vastgesteld te worden.

De Afdeling heeft daarnaast geoordeeld dat er op voorhand geen onderscheid gemaakt mag worden tussen verschillende in het verleden ondervonden vormen van ernstige schade bij deze beoordeling. Dit heeft tot gevolg dat zowel eerder ondervonden gericht geweld als eerder ondervonden willekeurig geweld betrokken moeten worden bij de beoordeling. Het is volgens de Afdeling namelijk niet uit te sluiten dat ook eerder gericht geweld, in combinatie met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van een vreemdeling en in het licht van de veiligheidssituatie, tot een verhoogd risico op willekeurig geweld kan leiden.

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst