

Vergaderjaar 1999–2000

**19 637**

## **Vluchtelingenbeleid**

**Nr. 520**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 april 2000

In deze brief geef ik Uw Kamer een overzicht van de recente ontwikkelingen op het gebied van het landgebonden asielbeleid. Uw Kamer wordt aldus volgens een standaardindeling geïnformeerd over de belangrijkste ambtsberichten, beleidsontwikkelingen en jurisprudentie die op dit gebied een rol spelen.

Allereerst zullen in deze brief aan de orde komen de gevolgen van de REK-uitspraken inzake Sierra Leone (bijlage 1)<sup>1</sup>.

Vervolgens zijn aan de orde de gevolgen voor het toelatings- en terugkeerbeleid van de volgende ambtsberichten<sup>1</sup> van de Minister van Buitenlandse Zaken:

1. Somalië (dd. 16 februari 2000);
2. Federale Republiek Joegoslavië, exclusief Kosovo (dd. 24 januari 2000)
3. Kosovo (dd. 1 maart 2000)
4. Veiligheidsdiensten in communistisch Afghanistan (29 februari 2000)
5. Azerbaidzjan (dd 28 december 1999);
6. Noordelijke Kaukasus (dd 31 januari 2000).

Gelet op de toezegging in de brief van 4 november 1998 aan uw Kamer (TK 1998–1999, 19 637, nr. 389) zal ik teneinde onomkeerbare stappen te voorkomen, de uitzettingen als gevolg van het nieuwe beleid neergelegd in deze brief opschorten tot na overleg met uw Kamer. Uitzettingen die het gevolg zijn van beleidsbeslissingen die reeds eerder met uw Kamer zijn besproken, vallen hier uiteraard niet onder.

#### **1. Afrika**

##### *1.1 REK Sierra Leone*

Op 1 februari 2000 heeft de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (REK) uitspraak gedaan in een aantal Sierraleoonse zaken (bijlage 1). De rechtbank oordeelde dat in alle zaken terecht geen vluchtelingenstatus,

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

vtv om klemmende redenen van humanitaire aard of een ama-vtv is verleend. De rechtbank oordeelde evenwel dat het standpunt dat er op 1 december 1997 geen aanleiding was om een vtv-beleid te voeren voor asielzoekers uit Sierra Leone, niet berust op een draagkrachtige motivering. Daartoe acht de rechtbank van belang dat hoewel in het ambtsbericht van 10 juli 1997 is aangegeven dat de Minister van Buitenlandse Zaken zou berichten zodra er meer inzicht bestond in de situatie in Sierra Leone – eerst op 1 september 1998 een nieuw ambtsbericht is uitgebracht. De rechtbank is van oordeel dat in ieder geval op 1 december 1997 voldoende informatie beschikbaar was waaruit bleek dat er in Sierra Leone sprake was van ernstige schendingen van mensenrechten en dat voorts de beëindiging van het uitstel van vertrek beleid met ingang van 14 september 1998 onvoldoende is gemotiveerd. De rechtbank achtte daarbij van belang dat in de achterliggende periode herhaaldelijk sprake leek van een verbetering van de algemene situatie in Sierra Leone, waarbij dan vaak na korte tijd zich alweer een verslechtering voordeed. Ik zal de uitspraak volgen en, zoals ik U reeds in mijn brief van 4 februari 2000 aan Uw Kamer heb aangegeven, de ontwikkelingen in Sierra Leone nauwlettend in de gaten houden.

### *1.2 Somalië*

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 16 februari 2000 een ambtsbericht uitgebracht over de asielrelevante ontwikkelingen in Somalië. (bijlage 2). Sinds het vorig ambtsbericht van 23 oktober 1998 zijn geen grote veranderingen in de veiligheidssituatie opgetreden. De situatie van relatieve veiligheid in het noorden en in het centrale deel van Somalië heeft zich bestendigd. Wederom hebben zich tienduizenden ontheemden uit het zuiden gevestigd in het noordoosten (Puntland), waaronder leden van vele clans en minderheden. Vluchtelingen uit buurlanden zijn teruggekeerd naar onder andere Somaliland, Puntland en naar de eilanden voor de kust van Zuid-Somalie.

Het ambtsbericht geeft een vergaand inzicht in het belang van bescherming door de clan(familie) in de Somalische context. In het ambtsbericht is aangegeven dat weliswaar door het wegvallen van de centrale overheid in Somalië het belang van de clan(familie) is toegenomen voor wat betreft de bescherming van het individu, maar dat de laatste jaren in het noorden van Somalië, en met name in Somaliland en Puntland, een omgekeerde ontwikkeling gaande is: in die gebieden neemt, met de toenemende effectiviteit van de regionale besturen in het handhaven van de veiligheid, de noodzaak van bescherming door de eigen clan(familie) af. In het relatief veilige deel van Somalië zijn de lokale en regionale besturen in het algemeen in staat om vrede en veiligheid te handhaven. In deze gebieden kunnen leden van de Darod, Hawiye, Issaq en Dir clanfamilies (de nomadische clanfamilies) zich in het algemeen veilig vestigen in het gehele woongebied van de eigen clanfamilie, tenzij sprake is van ernstige conflicten (in het conflict gebied van Somalië) in het heden of recente verleden tussen clans die behoren tot dezelfde clanfamilie. Somali die zich in het verleden politiek of militair hebben geprofileerd in conflicten tegen een bepaalde clan, kunnen echter problemen ondervinden bij vestiging in het woongebied van die clan.

In dit verband is van belang dat de Darod Ogadeni weliswaar begin jaren negentig in het zuiden van Somalië in conflict zijn geweest met andere Darod clans, maar dat zich in het recente verleden geen ernstige conflicten meer hebben voor gedaan. De Minister van Buitenlandse Zaken bericht dat Ogadeni zich over het algemeen veilig in Noordoost-Somalie kunnen vestigen, zolang het niet om duizenden gaat.

Gelet op deze informatie, bezien in het licht van de uitgebreide omschrijvingen van het belang dat aan de clanachtergrond dient te worden toegekend, acht ik verlening van een vvtv aan Ogadeni niet langer gerechtvaardigd. Ogadeni kunnen zich immers in het veilige deel van Somalië vestigen.

Ten aanzien van de positie van minderheidsgroepen meldt de Minister van Buitenlandse Zaken dat velen van hen naar het relatief veilige deel van Somalië zijn vertrokken. Onder andere Reer Hamar en Reer Brawa zijn naar Puntland getrokken. In Puntland hebben deze minderheidsgroepen weliswaar nog te maken met discriminatie, in die zin dat zij nauwelijks effectief kunnen deelnemen in het bestuur en achtergesteld worden bij de toegang tot werk, rechtsbescherming en publieke voorzieningen. Aan de andere kant zijn leden van minderheidsgroepen vaak beter in staat dan Somali een nieuw leven op te bouwen omdat zij flexibel op de arbeidsmarkt inspelen. Somalische asielzoekers die behoren tot de minderheidsgroepen die hun woongebied uitsluitend in het zuiden hebben komen derhalve niet meer in aanmerking voor een vvtv omdat voor hen een vestigings- of verblijfsalternatief in het noorden aanwezig wordt geacht. Een speciale positie nemen weduwen en gescheiden vrouwen behorend tot de Reer Hamar en Reer Brawa in. Indien deze geen naaste familie in Puntland hebben komen zij bij vestiging aldaar in een zeer moeilijke situatie terecht.

De positie van de landbouwende Somali clanfamilies Rahanweyn en Digil in het relatief veilige deel van Somalië is minder gunstig. Zij worden als minder «nobel» beschouwd en kennen een lagere status dan de nomadische Somali. De Rahanweyn en Digil hebben bijzonder te lijden gehad van de oorlog in het zuiden omdat hun landbouwgronden die aldaar zijn gelegen in het verleden veelal zijn onteigend en de infrastructuur is vernietigd. Over de positie van Rahanweyn en van Digil in het relatief veilige deel van Somalië is te weinig bekend om te kunnen vast stellen of zij in dit gebied een vestigingsalternatief hebben. Evenmin kan op basis van de bekende gegevens worden vastgesteld of er sprake is van een beschermingsalternatief als bedoeld in de vvtv-indicatorbrief. Leden van deze beide clanfamilies die niet afkomstig zijn uit – of die geen substantiële periode hebben verbleven in het veilige deel van Somalië blijven dan ook in aanmerking komen voor verlening van een vvtv.

Ook leden van clans behorend tot de Hawiye clanfamilie komen slechts in aanmerking voor een vvtv, indien zij behoren tot een clan die in het conflictgebied recentelijk strijd heeft geleverd met (een) andere Hawiye clan(s) en indien de clan geen eigen woongebied heeft in het relatief veilige deel van Somalië.

De minister van Resettlement, Rehabilitation and Reconstruction van Somaliland heeft bij brief van 23 februari 2000 in navolging van zijn eerdere faxen gevraagd om een bevestiging van Nederlandse zijde dat de overeenkomst tussen de Somalilandse autoriteiten en Nederland en de tripartite overeenkomst tussen de Somalilandse autoriteiten, de Nederlandse overheid en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) zijn beëindigd. In mijn antwoord op kamervragen van het lid Halsema van 3 januari jongstleden, nr. 2990004740, heb ik aangegeven dat ik nog niet officieel heb gereageerd in de richting van de Somalilandse autoriteiten. Inmiddels kan ik aan uw Kamer melden dat een officiële reactie is verzonden aan de Somalilandse autoriteiten waarin wordt medegedeeld dat de Nederlandse regering kennis heeft genomen van de inhoud van de brief en dat zal worden getracht de dialoog met Somaliland over dit onderwerp te herstellen.

## **2. Europa**

### *2.1. Federale Republiek Joegoslavië (FRJ), uitgezonderd Kosovo*

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 24 januari 2000 een ambtsbericht over de situatie in de FRJ (uitgezonderd Kosovo) uitgebracht (bijlage 3). Op basis van dit ambtsbericht kan de behandeling van alle asielaanvragen van personen afkomstig uit dit deel van de FRJ ter hand worden genomen. De huidige praktijk van aanhoudingen en verlenen van uitstel van vertrek in een groot aantal zaken wordt beëindigd.

Naar het oordeel van het Kabinet biedt de informatie in het ambtsbericht geen aanleiding om een vvtv-beleid in te voeren. Hoewel de mensenrechtensituatie in Servië op een aantal belangrijke punten uiterst zorgwekkend is, is er geen sprake van ernstig, willekeurig en grootschalig geweld in de zin van de vtv-indicatorbrief (TK 1997–1998, 19 637, nr 308). Niet is vastgesteld dat andere Europese landen in het algemeen terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers naar de FRJ (uitgezonderd Kosovo) onverantwoord achten. UNHCR heeft geen afwijzend advies over terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers naar de FRJ (uitgezonderd Kosovo) uitgebracht.

Asielzoekers afkomstig uit de FRJ wier aanvraag om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf wordt afgewezen, kunnen derhalve terugkeren naar de FRJ.

Omtrent bestraffing op grond van dienstweigering en desertie in de FRJ zal de Minister van Buitenlandse Zaken binnenkort een separaat ambtsbericht uitbrengen.

### *2.2. Kosovo*

Bij brief van 1 oktober 1999 (TK 1999–2000, 19 637 en 22 181, nr. 480) is Uw Kamer het eerste ambtsbericht aangeboden met een beschrijving van de situatie in Kosovo sinds de ontplooiing van KFOR en UNMIK in de zomer van vorig jaar. Tegelijkertijd is aangegeven dat de vorig jaar verleende vtv's aan etnisch Albanezen uit Kosovo worden ingetrokken. In het algemeen overleg van 16 december 1999 spraken wij hierover. Inmiddels heeft de minister van Buitenlandse Zaken op 1 maart 2000 een aanvullend ambtsbericht uitgebracht (bijlage 4).

In het halve jaar sinds de ontplooiing van KFOR en UNMIK zijn er verbeteringen in de algemene humanitaire en economische situatie. De veiligheidssituatie is gedeeltelijk verbeterd, maar de orde en veiligheid kan nog niet overal worden gegarandeerd. De situatie van minderheden is nog altijd zorgwekkend. Serviërs, Roma en andere minderheden zijn, hoewel in afnemende mate, het slachtoffer geworden van moorden, ontvoeringen, illegale arrestaties, willekeurige detentie, verdrijving, mishandeling en intimidatie.

In het licht van deze informatie, zullen asielzoekers uit Kosovo op individuele gronden in aanmerking kunnen komen voor toelating als vluchteling of een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard.

## **3. Overig**

### *3.1. Veiligheidsdiensten in communistisch Afghanistan*

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 29 februari dit jaar een ambtsbericht uitgebracht over de taken, organisatiestructuur en werk-

methodes van opeenvolgende Afghaanse veiligheidsdiensten ten tijde van het communistisch bewind (1978–1992). Het ambtsbericht (bijlage 5) richt zich met name op de KhAD en de WAD. De KhAD werd in 1980 opgericht en in 1986 omgevormd tot een ministerie. Dit ministerie, de WAD, bleef tot de val van het communistisch bewind in 1992 bestaan. Ik heb om dit ambtsbericht gevraagd om vast te kunnen stellen welke voormalige medewerkers van deze twee diensten zich schuldig hebben gemaakt aan schendingen van mensenrechten.

De KhAD en de WAD hadden als taak het voortbestaan van het communistische bewind op korte en lange termijn te waarborgen. In de praktijk betekende dit dat de KhAD en de WAD de vijanden van dit bewind dienden op te sporen en uit te schakelen. Bij de uitvoering van hun taak beschikten de KhAD en de WAD over bijna onbeperkte volmachten, waar zij ruim gebruik van maakten. Het ambtsbericht stelt vast dat in de praktijk alle onderofficieren en officieren van de KhAD en de WAD werkzaam zijn geweest in de macabere afdelingen van deze diensten en persoonlijk betrokken zijn geweest bij het arresteren, ondervragen en martelen en soms executeren van verdachte personen. Derhalve hebben alle onderofficieren en officieren zich schuldig gemaakt aan schendingen van de mensenrechten.

Ingedachtig de lijn ingezet bij de brief van 28 november 1997 aan uw Kamer over artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag over de bewijslast in deze zaken (1997–1998, 19 637, nr. 295), leidt de informatie in dit ambtsbericht mij tot de conclusie dat aan een onderofficier of officier van de KhAD en WAD die asiel aanvraagt in Nederland voortaan in de regel artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag zal worden tegengeworpen.

Indien er concrete aanwijzingen zijn dat een voormalige Afghaanse asielzoeker onjuiste gegevens heeft verstrekt over zijn positie als onderofficier of officier in de KhAD of WAD en deze gegevens hebben tot verlening van een vergunning geleid, kan de vergunning worden ingetrokken. Indien thans mocht blijken van concrete aanwijzingen dat in het verleden aan de hiervoor bedoelde onderofficieren en officieren artikel 1F niet is tegengeworpen, zal worden bezien of tot intrekking van de toelating kan worden overgegaan. In een aantal zaken van voormalige (onder)officieren van de KhAD en WAD loopt overigens reeds thans een onderzoek naar de mogelijkheid de eerder verleende status in te trekken.

### *3.2. Azerbaidjan*

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 28 december 1999 een ambtsbericht uitgebracht over Azerbaidjan (bijlage 6). Het vervangt het ambtsbericht van 6 oktober 1998. Uw Kamer is bij brief van 19 september 1997 voor het laatst geïnformeerd over het beleid inzake Azerbaidjan (1997–1998, 19 637, nr. 272).

Het ambtsbericht geeft informatie over de positie van specifieke groepen, waaronder de Armeense minderheid in Azerbaidjan. Het gaat daarbij in op de vluchtmotieven en de vestigingsalternatieven van deze groepen, ondermeer in verband met de situatie in Nagorno Karabach, de enclave die traditioneel gedomineerd door etnisch Armeniërs, aanleiding vormde tot een gewapend conflict tussen Azerbaidjan en Armenië in de periode tussen 1988 en mei 1994. Beide landen sloten in mei 1994 een wapenstilstand die tot op de dag van vandaag voortduurt. De informatie in het ambtsbericht biedt in het algemeen voldoende houvast om op individuele basis te beoordelen of er aanleiding is om toelating als vluchteling of een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard te verlenen.

Ik hecht eraan uw Kamer met name mijn standpunt te geven over beoordeling van de asielaanvragen van één specifieke categorie personen, namelijk de gemengd gehuwden (etnisch Armeense man, etnisch Azeri vrouw). Afkomstig uit Azerbaidjan, zijn zij veelal in de periode van 1988 tot en met 1990 Azerbaidjan ontvlucht en hebben zij elders binnen de (thans voormalige) Sovjet-Unie verbleven alvorens naar Nederland te komen. Alhoewel de minister van Buitenlandse Zaken in het ambtsbericht van 6 oktober 1998 al had gemeld dat deze categorie niet bereidwillig zou zijn om de toevlucht tot Nagorno Karabach te zoeken, wordt thans expliciet gesteld dat Nagorno Karabach niet als vestigingsalternatief voor deze categorie kan worden aangemerkt, aangezien er in dat gebied uitsluitend etnische Armeniërs wonen. Op humanitaire gronden wordt derhalve voortaan afgezien van het tegenwerpen van een vestigingsalternatief in Nagorno-Karabach voor deze categorie personen.

Nochtans is het Kabinet van oordeel dat hoewel van deze categorie personen niet gevergd kan worden terug te keren naar Azerbaidjan, de asielaanvragen kunnen worden afgewezen omdat zij de mogelijkheid hebben zich in Armenië te vestigen. Het ambtsbericht geeft namelijk aan dat zij aanspraak zouden kunnen maken op het Armeens staatsburgerschap, zelfs indien ze nooit in Armenië hebben gewoond. Consultaties met UNHCR en de Armeense autoriteiten hebben bevestigd dat de Armeense autoriteiten ook daadwerkelijk staatsburgerschap zullen verlenen aan de etnisch Azeri vrouwen die getrouwd zijn met een man van etnisch Armeense afkomst. Mitsdien is toelating tot Nederland voor deze categorie personen op humanitaire gronden niet noodzakelijk.

Overigens zal Nederland de mogelijkheid van afspraken over de terugkeer van dergelijke gezinnen naar Armenië inbrengen bij de onderhandelingen over een terug-en overname-overeenkomst tussen de Benelux-landen en Armenië.

### *3.3. Noordelijke Kaukasus: Tsjetsjenië*

Het ambtsbericht van 31 januari 2000 (bijlage 7) geeft een beschrijving van de situatie in de noordelijke Kaukasus die is ontstaan door het conflict tussen de Russische federale autoriteiten en Tsjetsjeense rebellen over de periode van 23 september 1999 tot 1 januari 2000. De Minister van Buitenlandse Zaken geeft aan dat de situatie van dag tot dag verandert en, doordat er slechts in beperkte mate onafhankelijke berichtgeving voorhanden is, de reikwijdte van het ambtsbericht beperkt is. Als zodanig betreft dit ambtsbericht een momentopname van de situatie.

Sinds 23 september voert de Russische luchtmacht bombardementen uit op en rond Grozny en andere plaatsen in de republiek. In de praktijk zijn daarbij ook civiele doelen geraakt. Russische federale troepen trokken de republiek binnen en namen bezit van de hoofdstad in januari dit jaar. Inmiddels hebben de Russische autoriteiten een groot gedeelte van Tsjetsjenië in handen. De gevechten hebben zich thans naar het onherbergzame zuidelijke gedeelte van Tsjetsjenië verplaatst. Als gevolg van het offensief zijn honderdduizenden Tsjetsjeense burgers naar omliggende Russische republieken en regio's gevlucht. Binnen Tsjetsjenië zouden zich volgens schattingen nog circa 50 000 ontheemden bevinden, veelal onder erbarmelijke omstandigheden.

Ontheemden verblijven in de omliggende gebieden in kampen of bij gastgezinnen. De Russische federale autoriteiten verzorgen voedseldistributie. Onbekend is hoeveel ontheemden in de praktijk daadwerkelijk bereikt worden bij deze distributies. Verschillende NGO's melden dat de voedselsituatie onvoldoende is. Internationale humanitaire hulp komt moeilijk op

gang vanwege het gebrek aan garanties voor de veiligheid van lokale en buitenlandse staf.

Door de internationale gemeenschap wordt er onder meer naar aanleiding van missies ter plekke, bij voortdurende bij de Russische federale autoriteiten op aangedrongen veiligheidswaarborgen te geven voor de internationale hulpverlening. Hoewel de VN inmiddels daartoe een overeenkomst met de Russische federale autoriteiten heeft afgesloten, wordt in de praktijk daaraan nog slechts beperkt uitvoering gegeven.

Onder deze omstandigheden acht het Kabinet het niet acceptabel om aan Tsjetsjeense asielzoekers thans reeds een beschermingsalternatief in de omliggende gebieden tegen te werpen. Gelet op de onduidelijke situatie in Tsjetsjenië en in afwachting van een verbetering in de situatie voor Tsjetsjeense ontheemden elders in de Russische Federatie is besloten om uitstel van vertrek te verlenen aan Tsjetsjeense asielzoekers die niet in het bezit zijn van een woonplaatsregistratie voor elders in de Russische Federatie. De Minister van Buitenlandse Zaken is gevraagd om na drie maanden een nieuw ambtsbericht over de situatie in de Noordelijke Kaukasus uit te brengen.

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen