

Vergaderjaar 2010–2011

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1445

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2011

Met deze brief informeer ik uw Kamer, conform mijn toezegging in de brief over de resultaten van het fraudebeleid ten aanzien van Somaliërs¹, nader over de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een klachtprocedure van twee Somalische vreemdelingen tegen het Verenigd Koninkrijk (VK)².

In de uitspraak maakt het EHRM een beoordeling in welke gevallen terugkeer naar Mogadishu en de overige gebieden in Zuid- en Centraal-Somalië mogelijk is, en wanneer niet omdat sprake is van een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM. Deze beoordeling komt deels overeen met de beoordeling van de situatie in Zuid- en Centraal-Somalië die ten grondslag ligt aan het vigerende landgebonden asielbeleid Somalië maar noopt op punten ook tot aanpassingen in dit beleid. Het standpunt dat Mogadishu – behoudens de internationale luchthaven – aangemerkt wordt als gebied waar sprake is van een «15c-situatie» en daarmee té onveilig is om naar terug te keren, wijzigt niet omdat het EHRM tot dezelfde conclusie komt. Aan personen uit Mogadishu kan onder bepaalde omstandigheden een vestigingsalternatief in overige delen van Zuid- en Centraal-Somalië worden tegengeworpen. Het EHRM verbindt wel zwaardere voorwaarden aan het vestigingsalternatief zodat het beleid op dit punt aanpassing behoeft. De consequentie hiervan is dat dit vestigingsalternatief in de praktijk slechts beperkt zal kunnen worden tegengeworpen. De uitspraak heeft eveneens gevolgen voor asielzoekers afkomstig uit de overige delen van Zuid- en Centraal-Somalië omdat ook voor hen onder bepaalde omstandigheden terugkeer tot schending van artikel 3 EVRM zal kunnen leiden.

In deze brief ga ik nader in op de uitspraak en de beleidsgevolgen die ik hieraan verbind. Tenslotte informeer ik u over het vervolg.

¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011; 19 637, nr. 1439 d.d. 6 juli 2011.

² 28 juni app.nrs. 8319/07 en 11449/07 inzake Sufi en Elmi versus VK.

De EHRM-uitspraak in de zaak Sufi en Elmi versus het VK

Op 7 januari 2011 heeft het EHRM gemotiveerde interim measures getroffen in twee Somalische zaken (afkomstig uit Zuid- en Centraal-Somalië) ten einde de voorgenomen uitzetting door Nederland van deze personen aan Somalië op te schorten. In de motivering van de interim measures heeft het EHRM reeds gewezen op de omstandigheid dat het EHRM op dat moment een aantal klachten aan het beoordelen was waarbij centraal stond de vraag of gedwongen uitzetting naar Mogadishu in strijd is met artikel 3 EVRM. Bij brief van 13 januari 2011¹ heb ik u geïnformeerd over deze gemotiveerde interim measures. In afwachting van een inhoudelijke uitspraak van het EHRM is de uitzetting van iedere Somaliër afkomstig uit Zuid- en Centraal Somalië opgeschort door middel van een vertrekmoratorium, waarover ik u op 18 maart 2011² heb bericht en dat op 7 april 2011 in werking is getreden voor de duur van een jaar. Het EHRM heeft op 28 juni jl. een inhoudelijke uitspraak gedaan en unaniem een schending geconstateerd in twee zaken betreffende twee Somaliërs die een asiëlverzoek hadden ingediend in het VK, de zaken Sufi en Elmi. De strekking van deze uitspraak is qua consequenties voor het landgebonden beleid Somalië tweeledig.

1. Mogadishu: 15c-situatie

In Mogadishu is volgens het EHRM sprake van een situatie van algemeen geweld die zodanig is dat een ieder die terugkeert, louter op basis van zijn aanwezigheid aldaar, een reëel risico loopt op een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling. De bescherming onder artikel 3 EVRM is volgens het EHRM vergelijkbaar met de bescherming die door de Kwalificatie-richtlijn wordt geboden (waaronder die in artikel 15c).

2. Binnenlands vestigingsalternatief en voorwaarden

Het EHRM bevestigt dat artikel 3 EVRM zich in het algemeen niet verzet tegen het tegenwerpen van een binnenlands vestigingsalternatief. Afgewezen asiëlzoekers uit Zuid- en Centraal-Somalië krijgen geen toegang tot Puntland en Somaliland – tenzij iemand daar is geboren of sterke clanbanden heeft – zodat het EHRM deze gebieden niet als vestigingsalternatief aanmerkt voor personen die de situatie in Mogadishu ontvluchten. Het EHRM heeft voorts geconstateerd dat personen uit Mogadishu toegang kunnen krijgen tot de overige gebieden in Zuid- en Centraal-Somalië. Het EHRM neemt aan dat terugkeer in beginsel kan plaatsvinden via het internationale vliegveld van Mogadishu (nu aldaar geen sprake is van een uitzonderlijke situatie) naar een ander deel van Zuid- en Centraal-Somalië.

Het EHRM stelt wel een aantal voorwaarden waaraan een binnenlands vestigingsalternatief moet voldoen: de persoon moet naar het betreffende vestigingsalternatief kunnen reizen, feitelijk toegang krijgen en zich kunnen vestigen zonder dat er sprake is van een artikel 3 EVRM-schending. In Zuid- en Centraal-Somalië zijn veel ontheemden, de humanitaire situatie is zorgwekkend (weinig voedsel, beperkte toegang tot schoon drinkwater, beperkte medische voorzieningen), Al-Shabaab laat geen humanitaire hulp toe en er zijn nauwelijks nog internationale organisaties actief in Zuid- en Centraal-Somalië. Deze humanitaire crisis geeft zowel spanning voor individuen als op de clanstructuur. Daarom wordt volgens het EHRM slechts aan de voorwaarden voor een vestigingsalternatief voldaan als een persoon uit Mogadishu sterke familiebanden heeft in Zuid- en Centraal-Somalië waarbij de familie effectieve bescherming («refuge and support») kan bieden. Iemand die deze banden niet heeft, zou terecht (kunnen) komen in een ontheemdenkamp en de humanitaire

¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010 – 2011, 19 637, nr. 1391.

² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010 – 2011, 19 637, nr. 1405.

situatie in deze kampen is zodanig slecht dat deze niet als vestigingsalternatief kunnen gelden.

Daarnaast beoordeelt het EHRM de mogelijkheid van een vestigingsalternatief in overige delen van Zuid- en Centraal-Somalië in het licht van de aanwezigheid van Al-Shabaab, die grote delen van dit gebied onder controle heeft. Weliswaar is in deze delen minder sprake van algemeen geweld maar dit zijn tegelijkertijd de gebieden waar de mensenrechten het slechtst worden nageleefd. De toepassing van de sharia-wetgeving door Al-Shabaab is volgens het EHRM «draconisch» en al voor een licht vergrijp worden zware straffen toegepast, hetgeen al snel tot een schending van artikel 3 EVRM leidt. Enkel personen die weten hoe ze «het spel moeten spelen» en zich weten te conformeren aan deze regels van Al-Shabaab, kunnen veilig reizen door en verblijven in deze gebieden zonder een dergelijk risico te lopen. Volgens het EHRM is dit enkel het geval voor personen die recentelijk in Somalië hebben verbleven. Het risico op artikel 3 EVRM-schending wordt groter geacht voor personen die verwesterd zijn omdat zij sneller de aandacht van Al Shabaab op zich zullen vestigen. Hiermee komt het EHRM tot een tweede voorwaarde voor het vestigingsalternatief in Zuid- en Centraal-Somalië, namelijk dat dit enkel kan worden tegengeworpen aan personen die recentelijk in Somalië hebben verbleven.

De gevolgen van de uitspraak voor het landgebonden asielbeleid Somalië

Nu het oordeel van het EHRM overeenkomt met het Nederlandse standpunt ten aanzien van Mogadishu, blijft het vigerende beleidsuitgangspunt dat aldaar sprake is van een 15c-situatie ongewijzigd. Overeenkomstig de uitspraak van het EHRM blijft voorts het uitgangspunt van het landenbeleid ongewijzigd dat in beginsel een vestigingsalternatief in overige delen van Zuid- en Centraal-Somalië kan worden tegengeworpen aan asielzoekers uit Mogadishu, waarbij gereisd kan worden via de internationale luchthaven van Mogadishu.

Volgens het vigerende Nederlandse beleid kan dit vestigingsalternatief niet worden tegengeworpen indien de vreemdeling behoort tot een kwetsbare groep (alleenstaande vrouwen, alleenstaande minderjarigen en personen behorend tot niet-Somali minderheden) en slechts onder de voorwaarden dat betrokkene kan reizen naar het vestigingsalternatief, er toegang toe heeft en zich daar kan vestigen en een leven kan leiden onder omstandigheden die naar plaatselijke maatstaven gemeten als normaal zijn aan te merken. Vluchtelingenkampen voldoen niet aan deze laatste voorwaarde en worden om die reden in het huidige beleid reeds niet als vestigingsalternatief aangemerkt, zodat het beleid op dit punt ongewijzigd kan blijven. Het geldende beleid beoordeelt de Al-Shabaab gecontroleerde gebieden van Zuid- en Centraal-Somalië als relatief veilig, behalve voor personen die banden hebben met de Transitional Federal Government. Uitgangspunt van het huidige beleid is dat, zolang de regels van Al-Shabaab gevolgd worden, in de regel door dit gebied gereisd kan worden.

De hierboven beschreven nadere voorwaarden, gesteld door het EHRM, geven een meer concrete invulling en worden naar het Nederlandse beleid vertaald. Dit betekent dat een vestigingsalternatief in overige delen van Zuid- en Centraal-Somalië aan een vreemdeling afkomstig uit Mogadishu enkel kan worden tegengeworpen als:

- de vreemdeling niet behoort tot een kwetsbare groep (alleenstaande vrouwen, alleenstaande minderjarigen en niet-Somali minderheden);

- de vreemdeling nauwe familiebanden heeft in het gebied waar hij naar toe terugkeert, waarbij de familie in staat moet zijn om hem bescherming te bieden; en
- de vreemdeling recent in Somalië heeft verbleven en/of in staat kan worden geacht zich te gedragen conform de regels die Al-Shabaab oplegt.

Vluchtelingenkampen worden niet als vestigingsalternatief aangemerkt.

Dit zal betekenen dat aan Somaliërs afkomstig uit Mogadishu in een beperkt aantal gevallen een vestigingsalternatief zal kunnen worden tegengeworpen. Het overgrote deel van Zuid- en Centraal-Somalië is immers in handen van Al-Shabaab, met uitzondering van een klein deel in het noorden en westen. Voorts heeft niet iedere persoon afkomstig uit Mogadishu nauwe familiebanden in overige delen van Zuid- en Centraal-Somalië, waarbij de familie ook nog eens in staat is hem bescherming te bieden. Overigens stelt het overgrote deel van de Somalische asielzoekers in Nederland afkomstig te zijn uit Mogadishu. Van de asielvergunningen die in 2010 en 2011 aan Somalische asielzoekers zijn verleend, zijn de meeste op grond van artikel 3 EVRM verleend.

Terugkeer van personen afkomstig uit de overige delen van Zuid- en Centraal-Somalië kan gelet op de uitspraak van het EHRM eveneens leiden tot een 3 EVRM-risico als deze personen niet recent in Somalië hebben verbleven en als zij niet in staat kunnen worden geacht de regels van Al-Shabaab aan te houden.

Vervolg

De EHRM-uitspraak is gedaan tegen het Verenigd Koninkrijk maar gezien de algemene overwegingen van deze uitspraak, die als «leading judgment» voor de Somalische problematiek was aangemerkt, betreft de werkingssfeer alle landen die partij zijn bij het EVRM. Het VK heeft – als enige land – de mogelijkheid om het EHRM te verzoeken om deze zaak voor te leggen aan de Grote Kamer van het EHRM (een soort intern appel). Het is nog niet bekend of het VK dit zal doen. Nu verzoeken om verwijzing naar de Grote Kamer slechts in uitzonderlijke gevallen worden ingewilligd en de uitspraak unaniem is gedaan, is de verwachting niet groot dat een verzoek om voorlegging aan de Grote Kamer zal worden ingewilligd. Wanneer dat wel gebeurt, is de verwachting bovendien niet groot dat de Grote Kamer – gelet op de huidige veiligheids- en humanitaire situatie in Somalië – tot een andersluidend oordeel komt. Een eventuele behandeling door de Grote Kamer zal de nodige tijd in beslag nemen. Daarom geef ik nu reeds beleidsmatig gevolg aan deze uitspraak. Wanneer de Grote Kamer tot een ander oordeel komt, zal het beleid daarop worden aangepast en kan dit gevolgen hebben voor vergunningen die voor bepaalde tijd zijn verleend.

Overigens wijkt mijn beleid hiermee niet af van het beleid van verschillende omliggende landen. Zo nemen België en Zweden een 15c-situatie aan voor geheel Zuid- en Centraal-Somalië.

Het landenbeleid Somalië in de Vreemdelingencirculaire zal worden aangepast conform het voorgaande hoofdstuk van deze brief. Het vertrekmoratorium voor Somalië is ingesteld tot uiterlijk begin april 2012 in afwachting van een bodemuitspraak van het EHRM. Het EHRM heeft met de uitspraak Sufi en Elmi een bodemuitspraak gedaan zodat het vertrekmoratorium zal worden beëindigd. Met de ingang van het nieuwe beleid zal dit dan ook worden ingetrokken. Voor uitgeprocedeerde asielzoekers afkomstig uit Zuid- en Centraal-Somalië is terugkeer daarmee in beginsel weer aan de orde. Dit gaat dan

enkel om personen uit Mogadishu die een vestigingsalternatief hebben volgens de voorwaarden zoals in deze brief beschreven, en van wie dus is vastgesteld dat zij een vangnet hebben in Zuid- en Centraal-Somalië, of om personen afkomstig uit Zuid- en Centraal-Somalië van wie is vastgesteld dat zij veilig kunnen terugkeren. De uitgeprocedeerde asielzoekers die op dit moment onder het vertrekmoratorium vallen, zullen worden gewezen op de mogelijkheid een nieuwe asielaanvraag in te dienen op grond van het nieuwe beleid om te borgen dat geen vreemdeling in strijd met de uitspraak van het EHRM wordt uitgezet naar Somalië.

Aan de hand van ambtsberichten over de situatie in Somalië die de minister van Buitenlandse Zaken op mijn verzoek uitbrengt, zal steeds gekeken worden naar de vestigingsmogelijkheden in Zuid- en Centraal-Somalië en mogelijke veranderingen hierin. Ik zal mijn ambtscollega hierop steeds specifiek bevragen.

Vanzelfsprekend heeft het voorgaande geen invloed op de aanpak van fraude en misbruik waarover ik u ook in de al genoemde brief van 6 juli heb geïnformeerd. De maatregelen die in dit verband worden getroffen, worden onverminderd voortgezet.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers