

Vergaderjaar 2000–2001

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 588

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2001

Naar aanleiding van een aantal recente ontwikkelingen in de jurisprudentie is een notitie over het beleid van categoriale bescherming in de zin van artikel 29, eerste lid aanhef en onder d, Vreemdelingenwet 2000, opgesteld. Deze notitie is als bijlage bij deze brief gevoegd. De notitie gaat nader in op twee onderwerpen, namelijk de rol van de humanitaire situatie in de beoordeling of een beleid van categoriale bescherming geïndiceerd is en het leerstuk van verblijfsalternatief.

Bij de beoordeling of een vtv-beleid geïndiceerd is, is de brief aan uw Kamer van 18 december 1997, de vtv-indicatorenbrief (Kamerstukken II 1997–1998, 19 637, nr. 308, zie bijlage) het uitgangspunt. Deze vtv-indicatorenbrief is opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire 2000 onder het hoofdstuk «Categoriale bescherming». In grote lijnen wordt de vtv-indicatorenbrief in de jurisprudentie gevolgd.

De rechtbank Den Haag (nevenzittingsplaats Zwolle) heeft evenwel op 1 september 2000 in een aantal zaken met betrekking tot asielverzoeken van personen afkomstig uit Angola uitspraak gedaan. In deze uitspraak wijst de rechtbank erop dat uit de vtv-indicatorenbrief zou zijn af te leiden dat (primair) menselijk geweld, maar in «bijzondere gevallen» ook slechte humanitaire omstandigheden een grondslag kunnen vormen voor het voeren van een vtv-beleid. In bijgevoegde notitie wordt een nader standpunt geformuleerd.

In de vtv-indicatorenbrief wordt het begrip «beschermingsalternatief» gebruikt. Dit heeft in verschillende jurisprudentie tot verschillende interpretaties geleid. In bijgevoegde notitie wordt ter verduidelijking en ter onderscheiding met de begrippen vlucht- en vestigingsalternatief, daar waar het een beschermingsalternatief betreft in het kader van het beleid van categoriale bescherming, het begrip verblijfsalternatief gebruikt worden. In jurisprudentie ten aanzien van een aantal landen is een tendens waar te nemen dat de toepassing van het verblijfsalternatief op individuele gronden getoetst wordt. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de jurisprudentie inzake Irak. In bijgevoegde notitie wordt beargumenteerd dat

het verblijfsalternatief, omdat het een rol speelt in de beoordeling of een beleid van categoriale bescherming geïndiceerd is, niet op individuele basis beoordeeld wordt.

Deze bovengenoemde jurisprudentie is de aanleiding geweest bijgevoegde notitie op te stellen. Ontstane verschillen in interpretatie van hetgeen gesteld is in de vvtv-indicatorenbrief en dus nu in de Vreemdelingencirculaire 2000, zullen hiermee weggenomen worden.

Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat het altijd wenselijk is geacht, en onder de Vreemdelingenwet 2000 is dit niet anders, om alleen bij hoge uitzondering een beleid van categoriale bescherming te voeren. Dit hangt samen met het feit dat in zijn algemeenheid een asielverzoek wordt beoordeeld op basis van persoonlijke feiten en omstandigheden. In het asielrecht staat het individualiseringsprincipe voorop. Het beleid van categoriale bescherming vervult een complementaire rol in het Nederlands asielrecht. Het is mijn intentie het beleid van categoriale bescherming in de toekomst als zodanig toe te passen.

Hiermee verwacht ik u afdoende ingelicht te hebben.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

23 mei 2001

1. Inleiding

Op grond van artikel 29, eerste lid aanhef en onder d, Vreemdelingenwet 2000 kan de Staatssecretaris van Justitie een beleid van categoriale bescherming voeren ten aanzien van een bepaalde categorie asielzoekers voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar zijn oordeel van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar. Het beleid ten aanzien van artikel 29, eerste lid aanhef en onder d, Vreemdelingenwet 2000 is gelijk in karakter aan het vvtv-beleid onder artikel 12b oude Vreemdelingenwet. Uitgangspunt van het oude beleid en het beleid onder de Vreemdelingenwet 2000 is de tekst van de vvtv-indicatorenbrief (Kamerstukken II 1997–1998, 19 637, nr. 308, zie bijlage).

De beoordelings- en beleidsvrijheid die artikel 29, eerste lid aanhef en onder d, Vreemdelingenwet 2000 aan de Staatssecretaris van Justitie biedt, wordt op grond van artikel 29, tweede lid Vreemdelingenwet 2000 in het Vreemdelingenbesluit 2000 nader ingevuld. In artikel 3.106 Vreemdelingenbesluit 2000 zijn de indicatoren geformuleerd aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of sprake is van een situatie die aanleiding geeft tot het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid als bedoeld in artikel 29, eerste lid aanhef en onder d, Vreemdelingenwet 2000.

2. De rol van de humanitaire situatie

De rechtbank Den Haag (nevenzittingsplaats Zwolle) heeft in een uitspraak van 1 september 2000 erop gewezen dat uit de vvtv-indicatorenbrief zou zijn af te leiden dat (primair) menselijk geweld, maar in «bijzondere gevallen» ook slechte humanitaire omstandigheden een grondslag kunnen vormen voor het voeren van een vvtv-beleid.

De relevante indicator in deze is: «de aard van het geweld». Deze indicator, zoals gesteld in de Vreemdelingencirculaire 2000 (C1/4.5), ziet op mensenrechtenschendingen, oorlogsgeweld en schendingen van oorlogsrecht.

Twee te onderscheiden gevallen worden in dit verband genoemd: een extreem repressief regime en een land in (burger)oorlog:

«(...) Primair komen schendingen van fysieke integriteit hiervoor in aanmerking. Het gaat dan bijvoorbeeld om marteling, verkrachting, mishandeling, buitengerechtelijke executies, verdwijningen, langdurige arbitraire detenties of situaties van slavernij. Daarnaast zijn ook schendingen van het oorlogsrecht relevant, ook wanneer zij niet direct de fysieke integriteit betreffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bombarderen van scholen, ziekenhuizen, woonwijken, het ontnemen van de mogelijkheid als ongewapend burger, niet-betrokken civiel persoon, te overleven door bijvoorbeeld het vernietigen van een dam of het verleggen van een waterstroom. Daarentegen zullen verschijnselen als stelselmatige achterstelling of corruptie, hoe ernstig en wijdverspreid ook, in het algemeen geen reden kunnen vormen voor een beleid van categoriale bescherming. (...).

«(...) Het criterium van de bijzondere hardheid is niet formeel van aard (afkondiging van de staat van beleg, de staat van oorlog of het bestaan van een enige vorm van gewapend conflict) maar materieel van aard (te weten de vraag of risico's die bij terugkeer mede voortvloeien uit het bedoelde conflict uit humanitair/oorlogsrechtelijk oogpunt onverantwoord zijn). Er is in het algemeen pas aanleiding voor een beleid van categoriale bescherming indien de (burger)oorlog het dagelijks leven in het land dermate ontwricht, dat deze humanitair onverantwoorde risico's optreden.

Dit kan het geval zijn als er schendingen van het oorlogsrecht optreden, waarbij primair gedacht wordt aan schendingen van de rechten van ongewapende burgers. Dit kan ook het geval zijn als centrale overheid noch de facto autoriteiten bescherming kunnen bieden tegen het oorlogsgeweld, dan wel tegen het banditisme dat het gevolg is van deze situatie (...).»

Naar aanleiding van het gebruik van de term «humanitair onverantwoorde risico's» in deze passage heeft de rechtbank Den Haag (nevenzittingsplaats Zwolle) op 1 september 2000 geoordeeld dat *«in bijzondere gevallen ook slechte humanitaire omstandigheden een grondslag kunnen vormen voor het voeren van een vtv-beleid»*.

Dit oordeel is mijns inziens gebaseerd op een onjuiste lezing van de terminologie «humanitair onverantwoorde risico's». Het begrip humanitair ziet in de hiervoor geciteerde passage (bezien in de context waarin het gebruikt is) uitsluitend op «humanitair oorlogsrecht». Om het anders te zeggen: oorlogsgeweld gericht tegen burgers. Het heeft dus geen betrekking op de humanitaire situatie in algemene zin.

In het algemeen blijkt uit de formulering van deze indicator dat het om menselijk geweld gaat en niet om de algemene humanitaire situatie in een bepaald land. De omstandigheden die onder de hier genoemde onverantwoorde risico's vallen in de zin van de indicatorenbrief, zien dus op een (menselijk) geweldsrisico. Ten overvloede zal ik hieronder nader ingaan op de humanitaire situatie in algemene zin.

De humanitaire situatie in algemene zin

Het asielrecht beoogt in beginsel bescherming te bieden tegen individuele risico's die ontstaan (zijn) als gevolg van menselijk geweld. Naast de bescherming die wordt geboden op individuele gronden (de a-, b- en c-grond van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000) bestaat de categoriale bescherming (de d-grond van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000). Het beleid van categoriale bescherming is hierbij uitzonderingsbeleid. Als regel komt een asielzoeker slechts voor toelating in aanmerking als zijn individuele situatie in het land van herkomst daar aanleiding toe geeft. Zoals ook in de vtv-indicatorenbrief gesteld: *«(...) Slechts bij hoge uitzondering kan er aanleiding zijn te overwegen of de algehele situatie in het land van herkomst aanleiding geeft om bescherming hier te lande te bieden (...)»*.

Het is niet goed denkbaar dat de algemene humanitaire situatie in een bepaald land zodanig is dat voor alle burgers in dat land, naar plaatselijke maatstaven gemeten, een categoriale noodsituatie bestaat, dat wil zeggen dat er in zijn algemeenheid een categoriaal risico voor lijf en leden bestaat ten gevolge van de algemene humanitaire situatie. Dat de humanitaire situatie zorgelijk is of dat het niveau van de beschikbare basisvoorzieningen naar Nederlandse maatstaven te wensen overlaat is in ieder geval niet voldoende voor de conclusie dat sprake is van een categoriale noodsituatie. Het niveau van de humanitaire voorzieningen verschilt overal ter wereld en ligt in grote delen van de wereld op een zeer laag niveau in vergelijking met de Nederlandse situatie. Dit kan echter geen reden zijn om tot statusverlening in Nederland over te gaan. Er zijn andere instrumenten ontwikkeld om deze ongelijkheid op te heffen, bijvoorbeeld in het kader van ontwikkelingssamenwerking. De algemene humanitaire situatie zal dus in beginsel geen aanleiding kunnen vormen voor het voeren van een beleid van categoriale bescherming.

3. Een partieel beleid van categoriale bescherming en het verblijfsalternatief

Partieel beleid van categoriale bescherming

In de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt gesteld dat bij de beoordeling volgens de eerste indicator ook de factor moet worden meegewogen van de geografische spreiding van het geweld (C1/4.5.3.2):

« (...) Indien het geweld tot een bepaald gebied is beperkt en het reizen van dit gebied naar andere gebieden in het land in het algemeen geen problemen oplevert, dan zal niet per se een beleid van categoriale bescherming geïndiceerd zijn. (...). Vanzelfsprekend geldt dat naarmate bedoeld gebied groter wordt en daarmee de risico's verbonden in dit gebied navenant worden, op een gegeven moment kan worden overgegaan tot een beleid van categoriale bescherming. Ook hier is dus sprake van een glijdende schaal, waar van geval tot geval (in casu land tot land) moet worden bepaald of er aanleiding bestaat om tijdelijke bescherming in Nederland te bieden gelet op de eerdergenoemde factoren. Immers, indien het geweld wel in het hele land voorkomt, maar slechts gericht is tegen specifieke groepen, zal er geen sprake meer kunnen zijn van willekeurig geweld en is géén algemeen beleid van categoriale bescherming geïndiceerd. Zo zal, indien geen beschermingsalternatief voor een specifieke groep voor handen is, ook onder omstandigheden een beleid van categoriale bescherming voor deze categorie asielzoekers geïndiceerd kunnen zijn. Kortom, de achterliggende gedachte bij de weging van deze factor is dat ten volle rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van een «binnenlands beschermingsalternatief». (...)»

In deze paragraaf wordt het begrip beschermingsalternatief geïntroduceerd. In het kader van het beleid van categoriale bescherming zal ik in het vervolg hiervoor de term «binnenlands verblijfsalternatief» gebruiken.

Op basis van hetgeen is gesteld ten aanzien van de geografische spreiding van het geweld ligt het voeren van een partieel beleid van categoriale bescherming niet voor de hand. Immers, indien blijkt dat in delen van het land niet de onveiligheid heerst die aanleiding vormt tot het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid zal – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – kunnen worden aangenomen dat asielzoekers die uit het onveilige gedeelte komen een verblijfsalternatief hebben in het relatief veilige gebied.

Eveneens is het partieel afkondigen van een beleid van categoriale bescherming niet in overeenstemming met het categoriale karakter van dit beleid. Indien een beleid van categoriale bescherming wordt gevoerd is dit naar aanleiding van de algemene geweldsituatie in het gehele of een substantieel gedeelte van het land. In afwijking van dit algemene uitgangspunt zouden zich evenwel situaties kunnen voordoen waarbij een partieel beleid van categoriale bescherming eventueel wel gevoerd zou kunnen worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden het behoren tot een specifieke groep of het afkomstig zijn uit een nader gespecificeerd gebied:

- In de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt gesteld (C1/4.5.3.2.):
« (...) Zo zal, indien geen beschermingsalternatief voor een specifieke groep voor handen is, ook onder omstandigheden een beleid van categoriale bescherming voor deze categorie asielzoekers geïndiceerd kunnen zijn. (...)».
- Een situatie is mogelijk dat in een bepaald land een scheidslijn is aan te brengen die voortvloeit uit een VN resolutie of anderszins met instemming van de internationale gemeenschap is ontstaan. Hierbij

wordt gedacht aan bijvoorbeeld de situatie in Kosovo. In dergelijke gevallen zou eveneens op grond van de geografische splitsing van het gebied een partieel beleid van categoriale bescherming geïndiceerd kunnen zijn.

Nadrukkelijk wordt echter gesteld dat een dergelijke situatie niet automatisch een beleid van categoriale bescherming indiceert. Dit zal afhangen van de specifieke situatie en de weging van alle indicatoren.

Verblijfsalternatief

In de Vreemdelingen-circulaire 2000 (C1/4.5.3.2. onder mate van geografische spreiding van het geweld) wordt gesteld dat voor de toepassing van het binnenlands (beschermings-) verblijfsalternatief de internationale ontwikkelingen met betrekking tot het binnenlands vluchtalternatief richtinggevend zijn. De praktijk heeft uitgewezen dat het verband dat hier gelegd wordt minder juist of voor de hand liggend is. De Vreemdelingen-circulaire zal dan ook, daar waar nodig, worden aangepast.

In het kader van de beoordeling van het vluchtelingenchap wordt op grond van individuele feiten en omstandigheden beoordeeld of sprake is van een binnenlands vluchtalternatief. De vraag of in bepaalde gevallen een binnenlands vluchtalternatief kan worden aangenomen wordt beheerst door het Vluchtelingenverdrag en dus door het internationale recht. Dat in deze waarde wordt gehecht aan de internationale ontwikkelingen ligt dan ook voor de hand. Gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag zal eerst in het individuele geval een vluchtalternatief kunnen worden aangenomen indien de persoonlijke omstandigheden geen aanleiding geven voor refoulement. De vraag of een binnenlands verblijfsalternatief kan worden aangenomen speelt een rol in de beoordeling of een beleid van categoriale bescherming geïndiceerd is. Hier betreft het een kwestie die volstrekt nationaal rechtelijk van aard is en die beheerst wordt door de beleids- en beoordelingsvrijheid die artikel 12b oude Vreemdelingenwet en artikel 29, eerste lid aanhef en onder d, Vreemdelingenwet 2000 de Staatssecretaris van Justitie heeft gegeven. Of er sprake is van een verblijfsalternatief maakt als zodanig onderdeel uit van de algemene beoordeling of een beleid van categoriale bescherming geïndiceerd is. Bij de invulling van het leerstuk van het verblijfsalternatief zal dus géén aansluiting worden gezocht bij de internationale ontwikkelingen voor wat betreft het leerstuk van het vluchtalternatief.

Van belang is vervolgens het verschil in het geweld waartegen de beide instrumenten bescherming bieden. De specifieke op de persoon gerichte vervolging waartegen het Vluchtelingenverdrag bescherming biedt is niet te vergelijken is met de onveiligheid waartegen het categoriale beleid bescherming beoogt te bieden. In het eerste geval is sprake van een specifiek op de persoon gericht geweld of vervolging, in het andere geval gaat het om diffuus ongericht geweld dat niet specifiek gericht is op die ene asielzoeker. De vraag die speelt bij het vluchtalternatief is of de asielzoeker zich aan de op zijn persoon gerichte vervolging kan onttrekken door zich elders in dat land te vestigen. Deze vraag is van een geheel andere aard bij het verblijfsalternatief. Hier zijn algemene overwegingen die niet op een persoon zijn terug te voeren, maar die voor hele categorieën of groepen van toepassing zijn, van belang. Individuele overwegingen spelen geen rol.

Uit het voorgaande volgt onder meer dat de omstandigheid dat de UNHCR in een bepaald geval al dan niet een binnenlands vluchtalternatief aanneemt en de wijze waarop in algemene zin door de UNHCR met dit leerstuk wordt omgegaan niet richtinggevend is voor de beantwoording

van de vraag of ik in het kader van het categoriale beschermingsbeleid een verblijfsalternatief aanneem.

Bij de beoordeling of een verblijfsalternatief aanwezig is, speelt de vraag of in zijn algemeenheid een mogelijkheid bestaat om een verblijfsalternatief te vinden in een ander deel van het land van herkomst om zich in die zin te onttrekken aan de categoriaal beschermingswaardige geweldsituatie. Hierbij is van belang hetgeen is overwogen met betrekking tot de geografische spreiding van het geweld. Vervolgens zal in deze beoordeling overwogen worden of de humanitaire situatie voor ontheemden in die gebieden zodanig is dat, naar plaatselijke maatstaven gemeten, een categoriale humanitaire noodsituatie zou ontstaan. Ik acht een verblijfsalternatief aanwezig indien beschikbare algemene informatie, waarbij in hoofdzaak gedacht wordt aan de ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken, geen aanknopingspunten biedt voor de beoordeling dat er naar plaatselijke maatstaven gemeten een categoriale humanitaire noodsituatie voor ontheemden zou kunnen bestaan, dat wil zeggen dat er in zijn algemeenheid een categoriaal risico voor lijf en leden bestaat ten gevolge van de algemene humanitaire situatie.

Het al dan niet aanwezig zijn van familie-, gemeenschaps- en/of politieke banden of bijvoorbeeld het feit dat men nooit in het betreffende gebied heeft verbleven, is hierbij niet van belang. Het feit dat de vreemdeling in het gebied waar een verblijfsalternatief geldt in een sociaal-economische mogelijk minder rooskleurige situatie komt te verkeren dan in het gebied waar hij oorspronkelijk vandaan komt, is evenmin relevant. Het betreft immers een categoriaal beginsel hetgeen niet individueel getoetst wordt.