

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1771

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2014

Op 20 december 2013 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht over de algehele situatie in Irak uitgebracht. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de beleidsconsequenties die ik verbind aan dit ambtsbericht en aan enkele arresten die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) op 27 juni 2013 en 19 december 2013 heeft gewezen in Iraakse asielzaken tegen Zweden.¹

Onderstaand, in paragraaf I, vat ik het ambtsbericht zeer kort samen. Daarna schets ik, in paragraaf II, het kader waarbinnen asielaanvragen in Nederland worden getoetst. In paragraaf III tot slot ga ik specifiek in op de door mij gekozen invulling van het landgebonden asielbeleid inzake Irak en de betekenis daarbij van de arresten van het EHRM.

I Het ambtsbericht van 20 december 2013

Het ambtsbericht beslaat de periode van november 2012 tot en met november 2013. Uit het ambtsbericht blijkt dat aan het begin van de verslagperiode het geweldsniveau vergelijkbaar was met de vorige verslagperiode. Sinds eind april 2013 is de veiligheidssituatie in geheel Centraal- en Zuid-Irak evenwel sterk verslechterd, waarbij het hoogste geweldsniveau sinds het einde van het sektarische conflict in 2008 is bereikt. Ruim 95% van alle aanslagen vond plaats in zeven provincies, te weten Anbar, Babil, Bagdad, Diyala, Ninewa, Salahaddin en Ta'mim. In de Koerdische Autonome Regio (hierna: KAR) is, in tegenstelling tot Centraal- en Zuid-Irak, weinig dreiging van sektarisch geweld. In de KAR waren de veiligheidsorganisaties doorgaans in staat geweld te voorkomen en bescherming te bieden aan burgers.

¹ A.G.A.M., D.N.M., M.K.N., M.Y.H. e.a. N.A.N.S., N.M.B., N.M.Y. e.a. en S.A. v. Zweden (no. 71680/10, 28379/11, 72413/10, 50859/10, 68411/10, 68335/10, 72686/10 and 66523/10) van 27 juni 2013. T.A., T.K.H., B.K.A. v. Zweden (no. 48866/10, 1231/11 en 11161/11) van 19 december 2013.

II Beleidskader

In internationale verdragen en Europese wetgeving is het kader vastgelegd voor het verlenen van asielbescherming. Dit kader is leidend voor het vormgeven van het nationale asielbeleid en het beoordelen van asielaanvragen in Nederland. Vanuit dit perspectief kijkend, ligt het in de rede om de richting die het EHRM geeft bij het al dan niet toekennen van internationale bescherming te volgen. Dit geldt des te meer nu het EHRM in asielzaken een ex-nunc toetsing hanteert, en dus rekening houdt met de actuele situatie in het land van herkomst zoals aan de orde ten tijde van het arrest.

III Invulling beleid

Voor de invulling van het landgebonden asielbeleid inzake Irak zijn de volgende vragen relevant:

- a) de vraag of in Irak sprake is van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 3 EVRM (equivalent artikel 15, aanhef, en onder c van de EU-Kwalificatierichtlijn);
- b) de vraag of de autoriteiten van Centraal- en Zuid-Irak in staat zijn individuele burgers bescherming te bieden bij individuele problemen;
- c) de vraag of in Irak een vlucht- en vestigingsalternatief aanwezig is; en
- d) de vraag of specifieke groepen dienen te worden aangewezen als kwetsbare minderheidsgroep.

Onderstaand ga ik in op deze vragen en informeer ik u over de daarop door mij gemaakte keuzes.

a) uitzonderlijke situatie

Er is sprake van een uitzonderlijke situatie indien de algehele gewelds- en mensenrechtensituatie in Irak – of in een bepaald gebied in dit land – zo uitzonderlijk slecht is dat voor elke vreemdeling, ongeacht de individuele omstandigheden, bij terugkeer een reëel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM aanwezig is (in de woorden van het EHRM: «*most extreme cases of general violence*»).

Hoewel blijkens o.a. het ambtsbericht de situatie in Zuid- en Centraal-Irak zeer zorgwekkend is, waarbij het hoogste geweldsniveau sinds het einde van het sektarische conflict in 2008 is bereikt, doet zich in Irak een dergelijke uitzonderlijke situatie naar mijn opvatting – vooralsnog – niet voor. Deze interpretatie is in lijn met de rechtsopvatting van het EHRM. In arresten van 20 januari 2009² en 27 juni 2013 heeft het Hof geoordeeld dat in Irak in 2008 respectievelijk medio 2013, geen sprake was van een dergelijke uitzonderlijke situatie. In een recent arrest van 19 december 2013 heeft het EHRM nogmaals geoordeeld dat geen sprake is van een dergelijke uitzonderlijke situatie in Irak.

b) bescherming autoriteiten

De hierboven toegelichte beleidskeuze dat in Irak – vooralsnog – geen sprake is van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 3 EVRM, betekent dat een asielzoeker enkel in aanmerking komt voor een asielvergunning indien hij in zijn asielprocedure individuele asielaspecten naar voren brengt waaruit blijkt dat hij bij terugkeer naar Irak een persoonlijke en reële vrees voor vervolging heeft, hetzij een reëel risico loopt op een door artikel 3 van het EVRM verboden behandeling. Uitgangspunt van het voorheen geldende asielbeleid Irak was dat het daarbij aan de asielzoeker

² F.H. v. Sweden (no. 32621/06).

was om aannemelijk te maken dat de Iraakse autoriteiten niet bereid of in staat waren hem bescherming te bieden tegen de persoonlijke problemen die hij vreesde bij terugkeer. Indien hij dit niet aannemelijk maakte, werd geen asielvergunning verstrekt.

In het ambtsbericht Irak van 20 december 2013 is een passage opgenomen die nieuw is in vergelijking met de voorgaande ambtsberichten over Irak: *«De Iraakse veiligheidsorganisaties in Irak, met uitzondering van de KAR, hadden in de verslagperiode de veiligheidssituatie niet meer onder controle en waren in de praktijk niet meer in staat om bescherming te bieden aan de Iraakse burgers...»*.

Om recht te doen aan deze passage heb ik de beleidsconclusie getrokken dat de centrale en/of lokale autoriteiten in Zuid- en Centraal-Irak in beginsel burgers geen bescherming kunnen bieden bij individuele problemen. Deze versoepeling van het beleid betekent dat het niet hebben ingeroepen van de bescherming van de eigen autoriteiten door de individuele asielzoekers uit Zuid- en Centraal Irak voorafgaande aan het vertrek uit Irak, in beginsel geen reden meer is om een asielvergunning te onthouden.

Deze beleidsaanpassing ziet overigens enkel op asielzoekers afkomstig uit Zuid- en Centraal-Irak. Uit het ambtsbericht blijkt immers dat de veiligheidsorganisaties in de KAR in het algemeen wel in staat zijn om bescherming te bieden aan burgers.

c) vlucht- en vestigingsalternatief

De derde beleidsvraag is of Iraakse burgers, die om individuele redenen een reëel risico lopen op vervolging of een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM, in beginsel de mogelijkheid hebben zich aan deze vervolging te onttrekken door zich elders in Irak te vestigen.

In de arresten die het EHRM op 27 juni 2013 en 19 december 2013 heeft gewezen in Iraakse asielzaken, is de mogelijkheid van een vlucht- en vestigingsalternatief nadrukkelijk aan de orde gekomen. In die arresten heeft het Hof vastgesteld dat er in Irak sprake is van een vestigingsalternatief. In het eerder genoemde arrest van 19 december 2013 heeft het EHRM nogmaals bevestigd dat in Irak een vestigingsalternatief aanwezig is. Omdat het Europese kader het uitgangspunt vormt van het Nederlandse asielbeleid, ligt het voor mij in de rede om de denkwijze van het Hof betreffende het al dan niet toekennen van internationale bescherming te volgen en ergo de mogelijkheid van een vlucht- en vestigingsalternatief op te nemen in het nationale asielbeleid Irak.

Hierbij hecht ik er aan te benadrukken dat het opnemen van een vlucht- en vestigingsalternatief in het asielbeleid Irak geenszins betekent dat in iedere zaak dit vlucht- en vestigingsalternatief automatisch zal worden tegengeworpen. De IND beoordeelt dit zorgvuldig per zaak op grond van de individuele omstandigheden. Enkele voorbeelden van factoren die bij deze individuele toetsing worden betrokken, zijn het geografisch bereik van diegene van wie de vervolging uitgaat en de aanwezigheid van etnische/geloofsgenoten in het vestigingsalternatief. Ook geldt daarbij het gebruikelijke beleidskader dat iemand op een veilige en wettige manier kan reizen naar dat gebied, toegang moet hebben tot het gebied en redelijkerwijze kan worden geacht zich daar te vestigen. Dit laatste betekent dat de vreemdeling er een leven moet kunnen leiden onder omstandigheden, die naar plaatselijke maatstaven gemeten als normaal zijn aan te merken. De vreemdeling mag in het betreffende gebied niet

achtergesteld worden in de uitoefening van essentiële rechten ten opzichte van de overige bevolking.

Het opnemen van een binnenlands vlucht- en vestigingsalternatief in het landgebonden asielbeleid voor Irak heeft geen gevolgen voor zaken waarin reeds een asielvergunning is verleend. Dergelijke zaken worden niet herbeoordeeld op de aanwezigheid van een vlucht- en vestigingsalternatief. Het opnemen van een binnenlands vlucht- en vestigingsalternatief heeft evenmin gevolgen voor de Iraakse LHBT's. Zij zijn in het beleid aangewezen als groep die systematisch wordt blootgesteld aan vervolging in de zin van artikel 1A Vluchtelingenverdrag. Op voorhand wordt aangenomen dat voor LHBT's geen vlucht- en vestigingsalternatief in Irak aanwezig is.

d) kwetsbare minderheidsgroepen

In het asielbeleid Irak is een aantal religieuze minderheden aangewezen als kwetsbare minderheidsgroep. Een asielzoeker die tot een dergelijke groep behoort, kan met beperkte indicaties aannemelijk maken dat hij in Irak te vrezen heeft voor een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM. De informatie in het ambtsbericht is voor mij aanleiding om binnen het beleid een onderscheid te maken tussen religieuze minderheden uit de KAR en religieuze minderheden uit Centraal- en Zuid-Irak.

In Centraal- en Zuid-Irak lopen religieuze minderheidsgroepen doorgaans een risico indien zij openlijk hun geloof uiten. Daarom blijven religieuze minderheidsgroepen afkomstig uit Zuid- en Centraal Irak in het beleid aangewezen als kwetsbare minderheidsgroep.

Blijkens het ambtsbericht kunnen leden van religieuze minderheidsgroepen in de KAR in het algemeen hun geloof in de openbaarheid uiten zonder gevaar te lopen. In de KAR is de veiligheidssituatie voor religieuze minderheden beter dan in de overige delen van Irak. De veiligheidsorganisaties in de KAR zijn in het algemeen in staat bescherming te bieden aan burgers. Ondanks enkele beschuldigingen van discriminatie van religieuze minderheidsgroepen door de KRG, kiezen veel religieuze minderheidsgroepen voor vestiging in de KAR, vanwege met name de betere veiligheidssituatie en een toleranter klimaat. Deze informatie is voor mij aanleiding om Iraakse asielzoekers die afkomstig zijn uit de KAR en behoren tot een religieuze minderheidsgroep, niet langer als een kwetsbare minderheidsgroep te kwalificeren.

In de inhoud van het ambtsbericht zie ik ook aanleiding om – naast christenen, mandeërs, yezidi's, Shabak, kaka'i en joden – ook Turkmene en alleenstaande vrouwen uit Centraal- en Zuid-Irak als kwetsbare minderheidsgroep aan te wijzen.

Tot slot: de ontwikkelingen in Irak zal ik nauwlettend blijven volgen en ik zal steeds bezien op basis van de specifieke ontwikkelingen of het bestaande asielbeleid afdoende recht doet aan de situatie in Irak.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven