

Vergaderjaar 2023–2024

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3211

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2024

Op 28 april 2023 heb ik uw Kamer toegezegd verschillende maatregelen te treffen en uit te voeren om de verschillen in de uitvoeringspraktijk van de beoordeling van asielaanvragen tussen Nederland en andere lidstaten te verkleinen (Kamerstuk 19 637, nr. 3100). Dit betrof onder meer het herzien van het groepenbeleid, met als doel het zwaarder laten wegen van de individuele beoordeling ten aanzien van groepen, en het bezien of het thans gehanteerde toetsingskader ten aanzien van de bewijslastverdeling, waaronder de geloofwaardigheidsbeoordeling, in lijn is met het internationaal en Europees recht. Sindsdien zijn er ook nog drie richtinggevende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) geweest die van invloed zijn op de wijze van beoordeling door de IND. Het eerste arrest betrof de wijze waarop zaken waarin een beroep wordt gedaan op een politieke overtuiging beoordeeld dienen te worden.¹ Het tweede arrest betrof de wijze waarop artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn toegepast dient te worden.² Het derde arrest betrof de positie van vrouwen en de toets inzake het behoren tot een de sociale groep in het kader van vluchtelingenstatus.³

Voornoemde thema's zijn nauw met elkaar verbonden en raken in belangrijke mate aan de kern van het Nederlands toelatingsbeleid. Om deze reden zijn de maatregelen in nauwe samenwerking met de IND uitgewerkt. In deze brief wordt u geïnformeerd over de aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling, de aanpassing van het groepenbeleid en over de wijze van opvolging van de drie uitspraken van het HvJEU. De aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling en het groepenbeleid vormen tevens een reactie op het bij motie⁴ aangenomen verzoek om ervoor te zorgen dat de IND minder vaak en minder snel het voordeel van

¹ C-151/22, 21 september 2023, ECLI:EU:C:2023:688.

² C-125/22, 9 november 2023, ECLI:EU:C:2023:843.

³ C-621/21, 16 januari 2024, ECLI:EU:C:2024:47.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/24, 36 333, nr. 56.

de twijfel toepast, meer nadruk te leggen op het individualiseringsvereiste en de bewijslast zo veel mogelijk bij de asielzoeker neer te leggen. In deze brief wordt voorts ingegaan op mijn toezegging van 21 december jl. aan het lid Brekelmans over de mogelijkheid om misleiding door de asielzoeker tegen te werpen.

Algemeen toetsingskader

Bij de beoordeling van een asielaanvraag wordt volgens het internationaal asielrecht eerst getoetst aan de gronden zoals die volgen uit het Vluchtelingenverdrag (vervolgung op grond van religie, politieke overtuiging, nationaliteit, etniciteit en sociale groep) en in artikel 10 van de Kwalificatierichtlijn⁵. Indien geen sprake is van vervolgung in de zin van het Vluchtelingenverdrag wordt beoordeeld of de vreemdeling een reëel risico loopt op ernstige schade bij terugkeer en in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Dit is neergelegd in artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn. Hiergenoemde artikelen uit het EU recht zijn integraal geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet.

Om te kunnen concluderen of sprake is van een gegronde vrees voor vervolgung of ernstige schade worden de volgende stappen door de IND in samenwerking met de vreemdeling doorlopen:

1. de geloofwaardigheidsbeoordeling van de relevante feiten en omstandigheden die naar voren zijn gebracht door de vreemdeling; en,
2. de weging van de geloofwaardig geachte feiten en omstandigheden. Hoe groot is de kans dat de vreemdeling wordt blootgesteld aan de vervolgung en/of mensenrechtenschending(en) waarvoor hij stelt te vrezen en zijn de gebeurtenissen die de vreemdeling bij terugkeer vreest voldoende ernstig om te spreken van gegronde vrees voor vervolgung of ernstige schade, de zogeheten zwaarwegendheid van de asielmotieven.

In deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over wijzigingen op beide onderdelen van de beoordeling van de asielaanvraag.

De systematiek van de asielbeoordeling als hiervoor in hoofdlijnen beschreven verandert niet. Wel wordt op een andere wijze invulling gegeven aan de asielbeoordeling. In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de voorgenomen wijzigingen, mede naar aanleiding van HvJEU jurisprudentie, bijdragen aan de inzet om de Nederlandse praktijk (meer) in overeenstemming te brengen met die van andere EU-lidstaten. Voorts volgt uit de voorstellen inzake het groepsbeleid en ook de beoordeling van artikel 15c dat meer gewicht wordt toegekend aan de beoordeling van de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling. Dit is het uitgangspunt geweest voor de maatregel om het groepsbeleid te herzien, maar ook het arrest inzake artikel 15c verplicht om de individuele omstandigheden van de vreemdeling bij de beoordeling of hij asielbescherming nodig heeft te betrekken.

Hieronder volgt per onderwerp een toelichting.

⁵ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (europa.eu).

De toegepaste geloofwaardigheidsbeoordeling zoals thans neergelegd in de Werkinstructie 2014/10 wordt aangepast in de zin dat meer wordt aangesloten bij de terminologie en de bedoeling van het EU-kader en artikel 31 Vw. De bepalingen zoals die volgen uit artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn en reeds geïmplementeerd zijn in artikel 31 van de Vreemdelingenwet, vormen het uitgangspunt voor de beoordeling. Dit betekent dat de verklaringen van de vreemdeling, indien deze niet voldoende zijn onderbouwd met bewijsmateriaal, alleen geloofwaardig worden geacht als wordt voldaan aan alle vijf gestelde cumulatieve voorwaarden. Dit verschilt van de huidige werkwijze zoals neergelegd in Werkinstructie 2014/10. Deze instructie wordt ingetrokken. De verklaringen van de vreemdeling worden vervolgens betrokken bij de beoordeling of – ondanks het ontbreken van voldoende documenten ter onderbouwing – het relaas geloofwaardig geacht kan worden. Daarmee is het voorstel een verduidelijking en aanpassing van het besliskader en meer in overeenstemming met EU-regelgeving.

Door de geloofwaardigheidsbeoordeling meer in lijn te brengen met de bedoeling van de Kwalificatierichtlijn wordt ook het principe van het voordeel van de twijfel terughoudender toegepast. Tegelijkertijd met deze aanpassing wordt ook de IND Werkinstructie 2022/1, waarin IND-medewerkers worden aangespoord sneller over te gaan tot het geven van voordeel van de twijfel, ingetrokken.

Het aangepaste toetsingskader geloofwaardigheid

De vreemdeling en de IND hebben tijdens de asielprocedure een samenwerkingsverplichting. Het is daarbij aan de vreemdeling om, voor zover redelijk, alle relevante feiten en omstandigheden en de daarmee samenhangende bewijsstukken zo snel mogelijk naar voren te brengen. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid dient rekening te worden gehouden met de persoon van de vreemdeling en diens achtergrond. Ook moet er rekening gehouden worden met eventuele «verschonende omstandigheden», die een bepaald gebrek in de geloofwaardigheid zouden kunnen verklaren (denk aan leeftijd, opleidingsniveau, trauma, gezondheidsproblemen, schaamte en interculturele barrières).

De IND onderzoekt of de vreemdeling het asielmotief voldoende heeft onderbouwd met objectieve bewijsstukken. Het gaat hierbij om objectieve documenten die authentiek zijn en waarvan de echtheid kan worden vastgesteld en die bevestigen wat de vreemdeling heeft verklaard. Ook kan het gaan om objectieve, openbare bronnen die de verklaringen van de vreemdeling bevestigen. Algemene informatie die niet specifiek op de vreemdeling ziet, zal, zonder nader ondersteunend bewijs in beginsel onvoldoende zijn.

Als blijkt dat de documenten kunnen worden geaccepteerd als volledige onderbouwing van het asielmotief en er geen sprake is van contra-indicaties, dan heeft de vreemdeling het motief aannemelijk gemaakt en kan het asielmotief geloofwaardig worden geacht. Als de vreemdeling een asielmotief niet of onvoldoende kan onderbouwen met documenten of ander objectief bewijsmateriaal past de IND de geloofwaardigheidstoets (ex artikel 31, zesde lid, Vw) toe om tot een oordeel te komen ten aanzien van de geloofwaardigheid. Op deze manier houdt de IND rekening met de omstandigheid dat van een vreemdeling niet altijd verwacht kan worden dat hij zijn relaas volledig met bewijsmateriaal staft. In deze gevallen wordt getoetst aan artikel 31, zesde lid, van de Vw, dat als gezegd een implementatie betreft van artikel 4 lid 5 van de Kwalificatierichtlijn.

De aan het asielmotief ten grondslag gelegde feiten en omstandigheden worden (alsnog) geloofwaardig geacht als de vreemdeling voldoet aan de volgende vijf – cumulatief geformuleerde – voorwaarden:

- a) de vreemdeling heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn aanvraag te staven;
- b) alle relevante elementen waarover de vreemdeling beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;
- c) de verklaringen van de vreemdeling zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn aanvraag;
- d) de vreemdeling heeft zijn aanvraag zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten; en
- e) vast is komen te staan dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

Als er meerdere asielmotieven zijn aangevoerd, beoordeelt de IND in principe voor elk asielmotief dat niet voldoende met objectieve bewijsstukken is onderbouwd of deze alsnog geloofwaardig kunnen worden geacht.

Indien door de vreemdeling aantoonbaar bewust onjuiste informatie, waaronder documentatie, wordt verstrekt ten behoeve van zijn aanvraag, bijvoorbeeld met betrekking tot identiteit of reisroute, maar ook indien eerder onder een andere naam een aanvraag is ingediend zal dat worden meegewogen in de beoordeling van de geloofwaardigheid. Dit kan ook van toepassing zijn op een vreemdeling die in het kader van Dublin in de nationale procedure is opgenomen en aantoonbaar onjuiste informatie heeft verstrekt of heeft achtergehouden (al dan niet in de andere lidstaat). Een dergelijke handeling doet afbreuk aan de toets of de vreemdeling in grote lijnen geloofwaardig kan worden beschouwd en zal – waar van toepassing – er ook toe kunnen leiden dat geen toepassing wordt gegeven aan artikel 31, zesde lid, van de Vw.

Hierbij is wel van belang om te benoemen dat het niet altijd mogelijk zal zijn om ten tijde van de procedure reeds vast te stellen dat bewust gebruik gemaakt is van onjuiste informatie dan wel dat bewust informatie is achtergehouden. Indien deze informatie bekend wordt na vergunningverlening kan dit echter ook betrokken worden bij een eventuele intrekkingprocedure.

Groepenbeleid

Zoals aangekondigd in vorengenoemde brief van 28 april 2023 heb ik mij voorgenomen om het groepenbeleid te herzien.

In het landenbeleid worden momenteel verschillende groepen aangewezen als risico- of kwetsbare minderheidsgroep. Het uitgangspunt bij de beoordeling is dat individuele omstandigheden moeten worden betrokken. Op grond van zogeheten «geringe» dan wel «beperkte» indicaties kan eerder tot verlening van vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus worden overgegaan.

Binnen het huidige groepenbeleid kunnen zowel groepen die groot als die een kleiner risico lopen worden aangewezen, terwijl voor beide groepen dezelfde lagere bewijslast geldt. Tevens geldt de lagere bewijslast voor alle vreemdelingen die behoren tot de betreffende groep, los van hun positie binnen deze groep, terwijl het risico blootgesteld te worden aan vervolging/ernstige schade binnen diezelfde groep ook kan verschillen. Meer specifiek geldt in het huidige kwetsbare minderheidsgroepenbeleid

dat een reëel risico op ernstige schade kan worden aangenomen zonder dat de vreemdeling zelf persoonlijke problemen heeft ondervonden.

Vreemdelingen behorende tot groepen die in het huidige groepsbeleid zijn aangewezen komen in de huidige praktijk al snel in aanmerking voor asielbescherming. De zwaarwegendheid van de individuele omstandigheden voor leden van deze groepen spelen een steeds minder prominente rol in de beoordelingspraktijk. Een geringe of beperkte indicatie is conform dit beleid reden om in te willigen, terwijl hieruit niet altijd een individueel en concreet risico op vervolging of ernstige schade bij terugkeer blijkt en bovendien kan niet altijd gezegd worden dat de verwachten problemen zwaarwegend genoeg zijn. Bij de toepassing in de huidige praktijk van het groepsbeleid is het dan ook mogelijk dat personen die zelf niet individueel en concreet te vrezen hebben voor vervolging of ernstige schade een asielvergunning krijgen. Dit kan ondermijnend werken op het draagvlak voor het beleid en is de aanleiding geweest om het groepsbeleid te herijken. Om de individuele beoordeling weer centraal te stellen in het beleid en de uitvoering wordt het beleid daarom als volgt gewijzigd.

Risicoprofielen

Het voeren van specifiek landgebonden asielbeleid noch het aanwijzen van beleidsgroepen volgt uit (internationale) regelgeving of jurisprudentie. Echter, de positie van een groep waartoe een vreemdeling behoort en het risico dat leden van deze groep lopen in het land van herkomst dienen wel te worden betrokken bij de beoordeling van het risico bij terugkeer. Hoe kwetsbaarder de positie van de groep waartoe de vreemdeling behoort, des te eerder heeft de vreemdeling, gelet op zijn individuele feiten en omstandigheden bij terugkeer naar het land van herkomst, een gegronde vrees voor vervolging of ernstige schade. De algemene en individuele omstandigheden werken als communicerende vaten. Mede om die reden heb ik besloten om een vorm van groepsbeleid te handhaven als handvat voor de uitvoering en om eenduidigheid in de besluitvorming te borgen.

Om meer gewicht te geven aan een individuele beoordeling is het nodig om af te stappen van een voorgeschreven lagere bewijslast in de vorm van «geringe» of «beperkte» indicaties. Het huidig risico- en kwetsbare minderheidsbeleid wordt beëindigd. Het voorstel is om ten aanzien van de beoordeling van de asielaanvraag in het nieuwe groepsbeleid risicoprofielen te identificeren. Het landgebonden asielbeleid geeft met de nieuwe benadering beleidsmatig duiding aan de veiligheidssituatie én de positie van groepen in een herkomstland en biedt de IND ruimte voor een meer individuele beoordeling. Het behoren tot een groep, aangemerkt als risicoprofiel is op zichzelf derhalve niet voldoende voor asielbescherming. De IND beoordeelt of de vreemdeling gelet op zijn persoonlijk profiel en persoonlijke activiteiten binnen de groep in combinatie met landeninformatie een gegronde vrees heeft voor vervolging of ernstige schade. Dit maakt dat binnen een groep onderscheid gemaakt kan worden over de mate van risico dat een individu loopt.

De kwalificatie als risicoprofiel moet worden gezien als een «uitroep-teken» waarmee wordt aangegeven dat een bepaald profiel in algemene zin een bepaalde mate van risico kan lopen in een bepaald land van herkomst. Het individualiseringsvereiste zal in het nieuwe kader van de risicoprofielen meer nadruk krijgen waarbij de bewijslast om de gestelde vrees aannemelijk te maken eerst bij de vreemdeling ligt. Het aangewezen zijn als risicoprofiel levert geen beleidsmatig voordeel op. Er geldt immers beleidsmatig geen lagere bewijslast voor deze groepen. Gebeurtenissen

uit het verleden worden uiteraard wel betrokken bij de beoordeling van het risico bij terugkeer, maar een geringe of beperkte indicatie is op zichzelf niet langer een bepalend (inwilligings-)criterium.

Aanmerken «profiel»

Indien sprake is van een meer structurele en minder incidentele wijze waarop een groep in de negatieve aandacht staat van de autoriteiten (dan wel derden tegen wie geen bescherming door de eigen autoriteiten kan worden geboden) ligt het in de rede om deze groep beleidsmatig aan te merken als risicoprofiel. De weging daartoe gebeurt niet op basis van vaste criteria aangezien elk land, elke groep en situatie zijn eigen dynamiek en bijzonderheden kent, maar in algemene zin worden de volgende elementen in onderlinge samenhang betrokken:

- de daden van vervolging die worden gepleegd tegen een groep;
- de intensiteit en (geografische) schaal van de gepleegde daden;
- de frequentie waarmee deze daden worden gepleegd;
- de cumulatieve impact van de gepleegde daden;
- de actoren van vervolging;
- de mate van bescherming die te verkrijgen valt.

Bij ingang van het nieuwe beleidskader zal bekeken worden of de groepen die momenteel in het landenbeleid als risicogroep worden aangemerkt, dienen te worden omgezet naar een risicoprofiel.

Subsidiaire bescherming

Ik zie aanleiding om ook, in voorkomend geval, onder subsidiaire bescherming, meer specifiek artikel 15, onder b van de Kwalificatierichtlijn (hierna: artikel 15b), groepen aan te merken als een risicoprofiel zoals hiervoor beschreven. Dit kan van toepassing zijn op groepen die niet onder de reikwijdte van het Vluchtelingschap vallen. De verwachting is dat onder subsidiaire bescherming minder snel aanleiding zal bestaan om groepen als «profiel» aan te merken. Echter, in deze mogelijkheid wordt beleidsmatig wel voorzien.

Voor de groepen die thans onder het huidige kwetsbare minderheidsgroepenbeleid vallen wordt ook per groep gezien of deze ook kan worden aangemerkt als risicoprofiel. Hiervoor dient een beleidsmatige herbeoordeling plaats te vinden. In het huidige kwetsbare minderheidsgroepenbeleid zijn de (individuele) gevolgen van *willekeurig geweld* een relevant gegeven bij de beoordeling van de individuele omstandigheden en de bewijslastverdeling. Dit beleid past niet (langer) binnen de toets onder artikel 15b van de Kwalificatierichtlijn zoals volgt uit het arrest van het HvJEU inzake de toepassing van artikel 15c door het Hof (punten 73–74), welke hierna onder het kopje *toepassing 15c* nader wordt toegelicht. Uit het arrest vloeit voort dat voor het vaststellen van een reëel risico op ernstige schade op grond van artikel 15a of 15b een volledig individuele beoordeling vereist is en dat de intensiteit van willekeurig geweld in een bepaald land van herkomst deze individuele beoordeling niet kan afzwakken.

Het risicoprofielenbeleid kan ook opgaan voor groepen die (in de toekomst) op basis van ambtsberichten worden onderkend als groepen die een verhoogd risico op ernstige schade lopen en waarbij het risico niet samenhangt met het behoren tot één van de gronden van het Vluchtelingenverdrag. Daarnaast zijn in het huidige landenbeleid onder subsidiaire bescherming ook andere categorieën (dan kwetsbare minderheidsgroepen) aangewezen die vanwege specifieke omstandigheden een verhoogd risico op ernstige schade kunnen lopen. Het risico volgt bij deze

categorieën niet zozeer uit het behoren tot een groep, maar vanwege een gemeenschappelijke omstandigheid, bijvoorbeeld een illegale uitreis uit het land van herkomst en/of verhoogd risico bij inreis in het land van herkomst. Ook deze en andere categorieën kunnen eventueel worden geduid in het kader van de risicoprofielen.

Politieke overtuiging

Naar aanleiding van prejudiciële vragen gesteld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft het HvJEU in een arrest⁶ de vervolgingsgrond «politieke overtuiging» nader toegelicht.⁷ Ook is het HvJEU ingegaan op de beoordeling van de gegrondheid van de vrees vanwege deze vervolgingsgrond. Op 17 januari jl. heeft de Afdeling naar aanleiding van het arrest einduitspraak gedaan in de onderliggende zaken.⁸ Het onderhavig arrest van het HvJEU en de uitspraken van de Afdeling geven aanleiding om het beleid ten aanzien van «politieke overtuiging» aan te passen.

Op grond van het geldende beleid beoordeelt de IND of er sprake is van een *fundamentele* politieke overtuiging die bijzonder belangrijk is voor de vreemdeling om zijn of haar identiteit of morele integriteit te behouden. Echter, uit het arrest van het HvJEU volgt dat de IND bij de beoordeling van deze vervolgingsgrond niet meer als eis mag stellen dat een politieke overtuiging *fundamenteel* is. In plaats daarvan dient de IND, volgens het arrest van het Hof, eerst te beoordelen of er sprake is van een politieke overtuiging in de zin van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Kwalificatierichtlijn. Het begrip «politieke overtuiging» moet volgens het HvJEU ruim worden uitgelegd. Uit het arrest volgt dat een opvatting, maar ook gedachte of mening van een vreemdeling reeds onder het begrip «politieke overtuiging» kan vallen indien deze vreemdeling verklaart die opvatting, gedachte of mening te hebben of te uiten. Om te spreken van een politieke overtuiging hoeft de vreemdeling nog niet negatief in de belangstelling te hebben gestaan van potentiële actoren van vervolging in zijn land van herkomst. Er zal wel altijd een geloofwaardigheidsbeoordeling plaats moeten vinden om de gestelde politieke overtuiging vast te stellen.

Als eenmaal is vastgesteld dat sprake is van een geloofwaardige politieke overtuiging, dient te worden beoordeeld of er sprake is van een gegronde vrees voor vervolging wegens die politieke overtuiging. Die beoordeling dient op individuele basis te worden verricht. Daarbij dienen onder andere de sterkte van de overtuiging die de vreemdeling stelt te hebben en eventuele activiteiten die hij heeft verricht om de overtuiging te uiten bij de beoordeling te worden betrokken.

De Afdeling heeft in haar einduitspraak van 17 januari jl. belangrijke overwegingen uit het arrest van het Hof herhaald. Daarbij heeft de Afdeling nog uitdrukkelijk overwogen dat onderzoek dient te worden in het kader van de zwaarwegendheid of en zo ja op welke manier de vreemdeling de politieke overtuiging wenst te uiten in geval van terugkeer naar het land van herkomst en wat daarvan de gevolgen zouden zijn.

Het beleid zal conform de vorengenoemde lijn worden gewijzigd.

⁶ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 september 2023, ECLI:EU:C:2023:688.

⁷ Zoals opgenomen in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, en tweede lid van de Kwalificatierichtlijn.

⁸ Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:63 en ECLI:NL:RVS:2024:138.

Toepassing artikel 15c

Het HvJEU heeft op 9 november jl. arrest (C-125/22) gewezen in een Nederlandse zaak die draaide om de uitleg van artikel 15, onder c van de Kwalificatierichtlijn (hierna: artikel 15c). Naar aanleiding van dit arrest moet het Nederlandse asielbeleid (Vc C2/3.3) en de daaruit volgende beslispraktijk inzake de toets aan artikel 15 en meer specifiek sub c van de Kwalificatierichtlijn worden aangepast. Hieronder wordt een nieuw beleidskader voorgesteld, in lijn met het arrest.

Het Nederlandse beleid inzake de toets aan artikel 15c luidt thans nog als volgt:

een reëel risico op ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15c is slechts aan de orde indien er sprake is van een «uitzonderlijke situatie» waarin de mate van willekeurig geweld als gevolg van een internationaal of binnenlands gewapend conflict van dien aard is dat een burger die wordt teruggestuurd naar het betrokken land of het betrokken gebied, louter door zijn aanwezigheid op dat grondgebied een reëel risico loopt op een ernstige en individuele bedreiging van zijn leven of persoon.

Er wordt bij die beoordeling dus enkel gekeken naar de algemene veiligheidssituatie in een bepaald land of gebied waarnaar een vreemdeling zal terugkeren. Individuele omstandigheden worden buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling of er bij terugkeer sprake is van een reëel risico op ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15c.

Het HvJEU oordeelt in bovengenoemd arrest echter dat er óók een reëel risico op ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15c kan bestaan wanneer er sprake is van een minder «uitzonderlijke situatie» en een vreemdeling bewijs kan leveren dat zijn individuele situatie en persoonlijke omstandigheden maken dat hij bij terugkeer een verhoogd risico loopt het slachtoffer te worden van willekeurig geweld zoals bedoeld in artikel 15c. Hiermee zet het HvJEU een streep door het standpunt van Nederland dat individuele omstandigheden niet worden betrokken bij de beoordeling van artikel 15c. Het HvJEU neemt – zonder dat die term expliciet wordt genoemd – aan dat er een glijdende schaal binnen artikel 15c bestaat. Hoe meer een vreemdeling het bewijs kan leveren dat hij specifiek wordt geraakt wegens elementen die eigen zijn aan zijn individuele situatie of persoonlijke omstandigheden, hoe minder willekeurig geweld zal zijn vereist opdat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming op grond van artikel 15c.

In het Nederlandse beleid wordt reeds in de huidige praktijk het samenspel tussen de algehele veiligheidssituatie en individuele omstandigheden integraal beoordeeld. Dit gebeurt echter niet in het kader van artikel 15c, maar onder artikel 15, onder b van de Kwalificatierichtlijn. De verwachting is dat dit arrest in samenhang met voornoemd besluit om het kwetsbare minderheidsbeleid onder subsidiaire bescherming af te schaffen vooral een verschuiving als gevolg heeft binnen artikel 15 en niet zozeer een andere, hogere dan wel lagere, beschermingsgraad.

Bij de beoordeling of een situatie in een (deel van het) land van herkomst onder de reikwijdte van artikel 15c valt, dient eerst te worden vastgesteld of in (een deel van) het land van herkomst sprake is van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Dit betreft een beleidsmatige vaststelling welke in de regel plaatsvindt bij het vaststellen van het landgebonden asielbeleid.

Voor de conclusie of sprake is van een binnenlands gewapend conflict zoals bedoeld in artikel 15c wordt aansluiting gezocht bij het HvJ arrest Diakité (C-285/12 van 30 januari 2014). Dit arrest geeft echter geen uitsluitsel over de precieze reikwijdte van het begrip «gewapend conflict». Uit het arrest volgt dat er sprake is van een binnenlands gewapend conflict zoals bedoeld in artikel 15c wanneer de reguliere strijdkrachten van een staat tegenover een of meer gewapende groepen staan of wanneer twee of meer gewapende groepen tegenover elkaar staan. Voor de vaststelling van een gewapend conflict mag ingevolge het arrest niet worden vereist dat de betrokken strijdkrachten een bepaald organisatie-niveau hebben of dat het conflict een bijzondere duur heeft. Dit is een nadrukkelijk anders dan de gangbare definitie in het internationaal humanitair recht.

Indien beleidsmatig is vastgesteld dat gesproken kan worden van een (internationaal/ binnenlands) gewapend conflict wordt vervolgens beoordeeld of er sprake is van willekeurig geweld in het conflictgebied én op welke schaal het willekeurig geweld plaatsvindt. De beoordeling van het gewicht van het willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict vindt op beleidsniveau plaats op basis van actuele landeninformatie. In de regel op grond van de informatie zoals die volgt uit het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De volgende kwalitatieve en kwantitatieve elementen, die op basis van de Europese jurisprudentie zijn vastgesteld en zijn neergelegd in de Vc (C2/3.3), blijven ook bij deze beoordeling van toepassing. Om de intensiteit van het willekeurig geweld te onderzoeken en de mate van het risico dat een burger hier slachtoffer van kan worden te bepalen, worden in ieder geval de volgende elementen in samenhang gewogen:

- de vraag of partijen bij het conflict oorlogsmethoden hanteren die de kans op burgerslachtoffers vergroten of burgers als doel nemen;
- de vraag of het gebruik van die methoden wijdverbreid is bij de strijdende partijen;
- de vraag of het geweld wijdverbreid is of plaatselijk;
- de vraag of er een veiligheidsstructuur aanwezig is;
- intensiteit van de gewapende confrontaties en het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten;
- de aantallen doden, gewonden en ontheemden onder de burgerbevolking ten gevolge van de strijd.

Op basis van de beleidsmatige beoordeling van deze elementen in onderlinge samenhang wordt geconcludeerd of er sprake is van een willekeurig geweld én zo ja, welke gradatie van artikel 15c van toepassing is op het (deel van) het land van herkomst.

Beleidsmatig worden drie gradaties onderscheiden:

1)

Risico door loutere aanwezigheid:

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 (zogenheten *mere presence*). Het Hof herhaalt in het arrest van 9 november 2023 dat in deze situatie niet vereist is dat de vreemdeling aantoont dat hij specifiek wordt getroffen wegens elementen die eigen zijn aan zijn persoonlijke omstandigheden en dat het geweld gericht kan zijn tegen personen, ongeacht hun persoonlijke situatie en hun identiteit. Vastgesteld moet slechts worden of de vreemdeling een burger

is van en afkomstig is uit dat land of gebied. Dit komt overeen met hoe artikel 15c vóór het arrest C-125-22 in Nederland werd beoordeeld.

2)

Hoge mate van willekeurig geweld;

Bij deze gradatie gaat het om een gewapende conflictsituatie waarbij enkel de «loutere aanwezigheid» in een (deel van het) land niet voldoende is om een reëel risico op ernstige schade aan te nemen, maar waarbij duidelijk is dat het willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict een hoog niveau bereikt. In dergelijke, iets minder uitzonderlijke situaties kunnen elementen die verband houden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling relevant zijn om een reëel risico op ernstige schade aannemelijk te maken. De intensiteit van het willekeurig geweld dient wel zodanig te zijn dat er – los van de individuele omstandigheden – überhaupt sprake kan zijn van een reëel risico het slachtoffer hiervan te worden. Voor deze beleidsmatige beoordeling van de mate van het willekeurig geweld worden de hiervoor genoemde elementen in onderlinge samenhang gewogen. Elke situatie in een herkomstland zal verschillend zijn zodat niet op voorhand een algemene (onder)grens kan worden getrokken.

Benadrukt wordt dat het in deze situatie niet om gericht geweld gaat (vanwege de reden dat de vreemdeling om persoonlijke omstandigheden in de negatieve belangstelling staat). Indien de vreemdeling persoonlijk risico stelt te lopen om te worden blootgesteld aan vervolging of ernstige schade op basis van gericht geweld, dan maakt dat gegeven als zodanig geen deel uit van de glijdende schaal inzake de toets aan artikel 15c.

In een dergelijke minder uitzonderlijke 15c situatie richt de individuele beoordeling zich, in aanvulling op de algemene geweldssituatie, op de positie, de persoonlijke factoren en de persoon van de vreemdeling en in welke mate hij een groter risico loopt slachtoffer te worden van het willekeurig geweld dan een andere burger in hetzelfde herkomstgebied. Het Hof stelt in dit kader dat rekening dient te worden gehouden met elementen die eraan kunnen bijdragen dat het reële risico op ernstige schade een concrete vorm aanneemt en noemt in dit verband met name elementen die eigen zijn aan het privé, familie- of beroepsleven van de vreemdeling waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij het risico zullen vergroten wanneer hij terugkeert naar zijn land van herkomst. Bij de omstandigheden die van invloed kunnen zijn op een verhoogd risico om in een dergelijke situatie te belanden kan gedacht worden aan personen behorende tot een categorie die (beroepsmatig) vaker in een geweldssituatie kunnen belanden, zoals medisch (ambulance) personeel, brandweer, journalisten. Ook kan sprake zijn van een onvermogen van een persoon om risico's in verband met willekeurig geweld in een situatie van een gewapend conflict te ontlopen, bijv. (geestelijk/fysiek) invaliden. Dit zal per land en per situatie kunnen verschillen. Deze categorieën zullen niet beleidsmatig worden vastgesteld.

Het is in beginsel aan de vreemdeling om onderbouwd te motiveren waarom hij een reëel risico loopt. Het Hof spreekt ook van het leveren van bewijs door de vreemdeling. De enkele niet onderbouwde stelling dat en waarom iemand een verhoogd risico loopt het slachtoffer te worden van willekeurig geweld is niet voldoende. Ook zal onderdeel van de beoordeling kunnen zijn of de vreemdeling de individuele omstandigheden, die ertoe bijdragen dat hij bij terugkeer wordt blootgesteld aan een reëel risico, kan aanpassen om ernstige schade te voorkomen. Bijvoorbeeld als het risico een gevolg is van het beroep van de vreemdeling is de vraag gerechtvaardigd of hij een ander beroep kan vervullen om in het levensonderhoud te voorzien.

3)

Geen voldoende hoge mate van willekeurig geweld in het kader van een conflictsituatie.

Het willekeurig geweld dat plaatsvindt ten gevolge van een gewapend conflict heeft – ongeacht de individuele omstandigheden – niet het relatief hoge niveau waardoor reeds daarom sprake kan zijn van een reëel risico op een ernstige en individuele bedreiging van het leven van burgers. De intensiteit van het conflict en de mate van willekeurig geweld bereiken in dat geval niet het niveau om te kunnen concluderen dat een vreemdeling kan vallen onder de beschermingsgrond als bedoeld in artikel 15c. Nog altijd kan hier sprake zijn van een gewapend conflict met gevechtshandelingen waarbij er ook (burger-)slachtoffers kunnen vallen, maar het reële risico dat je als burger daardoor getroffen wordt is dermate gering dat er – ongeacht de aangevoerde individuele omstandigheden – geen sprake kan zijn van een reëel risico op ernstige schade als gevolg van het willekeurige geweld dat voortvloeit uit het conflict.

Vrouwen als sociale groep

Op 16 januari jl. heeft het HvJEU arrest gewezen in een Bulgaarse zaak waarin prejudiciële vragen zijn gesteld over, onder andere, of vrouwen beschouwd kunnen worden als sociale groep in de zin van artikel 10 lid 1 onder d van de Kwalificatierichtlijn.⁹ Het Hof komt in het arrest tot de conclusie dat afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst zowel vrouwen in het algemeen als ook een beperkte groep vrouwen die een bepaald gemeenschappelijk kenmerk delen, aangemerkt kunnen worden als sociale groep. Het Hof expliciteert hierbij dat de categorisering als sociale groep los staat van de beoordeling of er daadwerkelijk een vrees voor vervolging bestaat in een individuele zaak. Deze beoordeling zal dan ook op individuele basis en per geval met waakzaamheid en voorzichtigheid moeten worden verricht zo stelt het Hof.

In het huidige beleid (Vc C2/3.2) geldt dat vrouwen niet kunnen worden aangemerkt als sociale groep in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Het beleid zal in lijn met deze uitspraak aangepast worden. Dit kan consequenties hebben voor de beleidsmatige categorisering van groepen in het landenbeleid aangezien deze uitspraak ertoe leidt dat vrouwen, indien een vervolgingsgrond is gelegen in het behoren tot een sociale groep ook bescherming kunnen verkrijgen onder het Vluchtelingenverdrag. In dit verband acht ik het goed om te benoemen dat dit in de praktijk naar verwachting niet tot een ander niveau van bescherming zal leiden. Vrouwen die bescherming behoeven om gendergerelateerde redenen krijgen momenteel veelal bescherming onder het kader van subsidiaire bescherming. Deze uitspraak kan ertoe leiden dat de bescherming in het vervolg in het kader van vluchtelingschap geboden zal moeten worden maar leidt niet tot een hogere of lagere mate van bescherming.

Inwerkingtreding

De hier genoemde beleidswijzigingen krijgen hun beslag in de Vreemdelingencirculaire en gaan na publicatie in werking. De beleidswijzigingen die volgen uit de genoemde arresten worden, middel eens WBV (wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire) op korte termijn gepubliceerd in de Staatscourant.

Voor de wijzigingen van het groepsbeleid en de geloofwaardigheidsbeoordeling geldt een ander tijdpad.

⁹ C-621/21, 16 januari 2024, ECLI:EU:C:2024:47.

Deze beoordelingen vormen de basis van de asielbeoordeling en een training voor alle hoor- en beslismedewerkers zal eerst noodzakelijk zijn.

Deze voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het groepsbeleid en de geloofwaardigheidsbeoordeling zullen verder worden uitgewerkt in een WBV (wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire). Het WBV wordt in samenspraak met de IND gepubliceerd. Dit met het oog op de trainingen van de IND-medewerkers. Deze trainingen, die gepland zijn voor het voorjaar kunnen tevens bijdragen aan het aanscherpen van de kaders zoals hier in hoofdlijnen voorgelegd.

Indien daar sprake van is zullen eventuele aanpassingen hun beslag krijgen in de uiteindelijke tekst van het WBV. Er wordt gestreefd naar een ingangsdatum voor het zomerreces. Tot die tijd blijft het thans geldende beleid van kracht.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg