

Vergaderjaar 2007–2008

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 65

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 december 2007

Binnen de vaste commissie voor Justitie¹ hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 22 juni 2007 inzake de gevolgen van de uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de Mens in de zaak Salah Sheekh (29 344/30 800 VI, nr. 64) enkele vragen en opmerkingen voor te leggen. Bij brief van 5 december 2007 hebben de minister en de staatssecretaris van Justitie deze beantwoord. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Griffier van de commissie,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GL), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), Kalma (PvdA), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Piv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), De Vries (CDA), Abel (SP), Halsema (GL), Dezentje Hamming (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouweland (PvdD), Spekman (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

Inleiding

Op 11 januari 2007 heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een uitspraak gedaan in de zaak van de Somaliër Salah Sheekh, welke op 23 mei jongstleden onherroepelijk is geworden. Gelet hierop hebben wij uw Kamer bij brief van 22 juni 2007 (Kamerstuk 29 344/30 800 VI, nr. 64) geïnformeerd over de gevolgen van de voormelde uitspraak voor het Nederlandse asielbeleid en de asielpraktijk.

Naar aanleiding van deze brief hebben enkele fracties binnen de vaste commissie voor Justitie een aantal vragen en opmerkingen aan de regering voorgelegd. Hieronder zal op deze vragen en opmerkingen worden ingegaan. Omwille van leesbaarheid en overzichtelijkheid zullen sommige vragen, gezien hun onderlinge samenhang, tezamen worden beantwoord.

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) in de zaak van de Somalische vreemdeling Salah Sheekh en van de in de brief beschreven gevolgen die deze uitspraak kan hebben voor het Nederlandse asielbeleid en de Nederlandse asielpraktijk. De in de brief beschreven gevolgen geven deze leden onvoldoende inzicht in wat nu precies die gevolgen kunnen zijn. Vandaar dat zij een aantal vragen hebben.

Begrijpen de leden van de CDA-fractie de opmerking in de brief over het landgebonden asielbeleid goed, dat door de uitspraak van het Hof voortaan reeds met het enkel behoren tot een minderheidsgroep al gauw zal worden voldaan aan het individualiseringsvereiste en dat een reëel risico op schending van artikel 3 van het Europees verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM) al gauw dient te worden aangenomen, en dat dit door de asielzoeker niet of nauwelijks meer hoeft te worden onderbouwd met persoonlijke feiten en omstandigheden? Anders gezegd, betekent de uitspraak van het Hof betekent dat in het asielbeleid een toenemende tendens ontstaat tot een verschuiving naar een meer groepswijze benadering van asielzoekers? Hoe beoordeelt de regering dit? Zij wijzen in dit verband op bijvoorbeeld het beleid inzake Iraanse homoseksuele en christen asielzoekers (zie brief d.d. 3 juli 2007, Kamerstuk 19 637, nr. 1164). Deze behoren tot groepen die bijzondere aandacht vragen. Dit betekent dat er minder eisen worden gesteld aan de aannemelijkheid van het asielrelaas, waarbij de geloofwaardigheid van dat relaas al met geringe indicaties aannemelijk kan zijn. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor alleenstaande vrouwen uit Afghanistan. Kan de regering hierop ingaan, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Deze leden vragen ook of de uitspraak van het Hof gevolgen heeft voor het beleid inzake vrouwen en meisjes die in het land van herkomst risico lopen op genitale verminking. Geldt voor deze groep ook dat voortaan sneller het risico van schending van artikel 3 EVRM moet worden aangenomen en de aanwezigheid van een binnenlands verstigingsalternatief minder snel moet worden aangenomen, derhalve dat betrokkenen eerder aanspraak kunnen maken op een verblijfsvergunning?

Betekent de uitspraak van het Hof dat het tegenwerpen van een binnenlands vluchtalternatief in zijn algemeenheid minder gemakkelijk zal worden, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is voor de toepasselijk-

heid van het binnenlands vluchtalternatief voortaan vereist dat de toegankelijkheid van dat alternatief gegarandeerd is? Is ook hier een zwaardere onderzoeksplicht voor de Nederlandse overheid ontstaan? Is het voortaan aan de Nederlandse overheid om aannemelijk te maken dat een binnenlands vluchtalternatief bereikbaar is, daar waar voorheen de bewijslast bij de vreemdeling lag om aan te tonen dat voor hem dat vluchtalternatief niet bereikbaar was?

In verband met het voorgaande vragen de leden van de CDA-fractie of de regering hun vrees deelt dat de uitspraak van het Hof en de daardoor noodzakelijke aanpassingen van het Nederlandse beleid kunnen leiden tot een toename van het aantal asielaanvragen in Nederland en het verlenen van veel meer asielvergunningen.

Moet de uitspraak van het Hof zo worden begrepen dat er een forse verschuiving van bewijslast gaat plaatsvinden van de vreemdeling naar de Nederlandse overheid, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Leidt de uitspraak van het Hof in het algemeen tot een uitgebreidere onderzoeken- en motiveringsplicht voor de Nederlandse overheid en tot een toenemende werklast voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en voor de vreemdelingenrechter, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het Hof ten aanzien van andere EU-lidstaten soortgelijke uitspraken heeft gedaan als de uitspraak inzake Nederland. Zo ja, welke betekenis die uitspraken hebben (gehad) voor de asielpraktijk van die lidstaten. In hoeverre wordt met de uitspraak van het Hof rekening gehouden bij de ontwikkelingen op weg naar een uniform Europees asielbeleid?

Bij de beoordeling van asielzaken zal voortaan ook andere informatie dan ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken worden betrokken. De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op deze passage. Bij de opstelling van de ambtsberichten wordt met zulke andere informatie toch al rekening gehouden en wordt die informatie veelal toch al verwerkt in die ambtsberichten, zo menen deze leden. Of wordt hier vooral bedoeld informatie die pas beschikbaar komt, en moet worden geraadpleegd, ná het uitkomen van het ambtsbericht? Kan een gevolg van de uitspraak voorts zijn dat er bijvoorbeeld meer individuele ambtsberichten nodig kunnen zijn voor de beoordeling van individuele zaken?

De leden van de CDA-fractie vragen of de uitspraak van het Hof gevolgen heeft voor reeds afgedane asielzaken, niet alleen die van Somalische vreemdelingen, maar ook die van vreemdelingen van andere nationaliteiten die zich op vergelijkbare feiten en omstandigheden kunnen beroepen. Of is dit afhankelijk van het indienen van een nieuw asielverzoek?

Gesteld wordt dat het op de weg van de rechter ligt om jurisprudentiële lijnen te toetsen aan de jurisprudentie van het Hof en om die zondig aan te passen. De leden van de CDA-fractie vragen of dit onder andere betekent dat de vreemdelingenrechter een minder marginale wijze van toetsen – de huidige praktijk – moet gaan hanteren, anders gezegd een volle ex nunc toetsing zal moeten (kunnen) gaan toepassen? Deze leden vragen of dit in feite niet betekent dat wijziging van de Vreemdelingenwet (Vw) noodzakelijk is, bijvoorbeeld artikel 83 Vw.

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief over de gevolgen van de uitspraak van het Hof in de zaak Salah Sheekh. Zij zeggen uiteraard blij te zijn met de toezeggingen die gedaan zijn. Tegelijkertijd merken zij op dat, gezien de belangwekkende en zeer uitgebreide overwegingen van het Hof die raken aan veel verschillende aspecten van het Nederlandse asielbeleid en de uitgebreide discussie die is ontstaan naar aanleiding van deze uitspraak in kranten en vakbladen, een ruimere uitleg van de consequenties van deze uitspraak op zijn plaats was geweest. Zij zouden daarom ook graag op de hoogte worden gesteld van de concrete wijzigingen in het beleid in onder meer de Vreemdelingencirculaire. Verder hebben zij nog de volgende vragen en opmerkingen.

In de brief wordt ten aanzien van het onderdeel van de uitspraak dat doelt op slachtofferschap geconcludeerd dat dit onderdeel geen gevolgen heeft voor het Nederlandse asielbeleid en de Nederlandse asielpraktijk. De Nederlandse praktijk is blijkbaar wel zodanig dat gemotiveerde «interim measures» kunnen leiden tot categoriaal beschermingsbeleid. De regering zou er voor kunnen kiezen dit expliciet in het beleid op te nemen, hetgeen een wijziging inhoudt van artikel 3:106 van het Vreemdelingebesluit (Vb). Heeft de regering naar aanleiding van de gemotiveerde «interim measures» overigens contact opgenomen met andere staten die partij zijn bij het EVRM? Een gemotiveerde interim measure heeft immers ook betekenis voor het door hen te voeren beleid. Is de regering op de hoogte van de handelwijze van andere lidstaten van de Raad van Europa naar aanleiding van deze «interim measure»?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen uit de brief dat de regering voornemens is de ontwikkelingen op het terrein van de jurisprudentie naar aanleiding van de uitspraak inzake Salah Sheekh af te wachten. Is de regering bereid daarbij explicieter aan te geven welke jurisprudentie nog in lijn is met de uitspraak inzake Salah Sheekh en welke niet langer. Voor de uitvoeringsorganisaties, waaronder de IND, zal toch duidelijk moeten zijn welke formuleringen die uit jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voortvloeien in beschikkingen niet langer kunnen worden overgenomen. In dit verband wijzen de leden van de PvdA fractie op een persbericht van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak die vindt dat de uitspraak in de zaak Salah Sheekh moet leiden tot herbezinning op de Nederlandse vreemdelingrechtelijke procedures en de daarin gehanteerde uitgangspunten: «Het arrest toont immers aan dat de uitgangspunten van de hoogste Nederlandse rechter, de Raad van State, voor het gebruik van andere rapporten dan de Nederlandse ambtsberichten, het voorhanden zijn van een binnenlands vestigingsalternatief en het gevaarscriterium door de Europese rechter, het EHRM, niet worden gedeeld».

De leden van de PvdA-fractie vragen zich in dit verband eveneens af hoe de regering in het licht van de uitspraak staat tegenover het ontbreken van schorsende werking bij een voorlopige voorziening in het kader van een beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS). Een verzoek om voorlopige voorziening wordt door de Afdeling niet in behandeling genomen indien er geen datum van uitzetting bekend is. Deze leden zijn eveneens benieuwd naar de mening van de regering op dit punt.

Kan de regering ingaan op de belangrijke overweging 136 van de uitspraak, waarin wordt gesproken over de noodzaak tot een «full and ex-nunc assesment» als het gaat om de weging van het risico op schen-

ding van artikel 3 EVRM. Zou dit niet moeten leiden tot (een) wetswijziging(en)?

Hoe beoordeelt de regering, mede in het licht van deze uitspraak, de vaste jurisprudentie van de RvS onder meer op het punt van de geloofwaardigheid van het asielrelaas (en de extra eisen die worden gesteld aan de geloofwaardigheid bij onder meer het ontbreken van documenten) en op het punt van de feitenvaststelling met het oog op implementatie van artikel 4, vijfde lid, van de definitierichtlijn?

Hetgeen de leden hierboven over de uitputtingsvereiste in zijn algemeenheid hebben aangegeven, geldt in het bijzonder voor de jurisprudentie van de RvS op het punt van het «singled out»-vereiste. Zo gebruikt de RvS de formulering dat sprake moet zijn van het verkeren in een situatie die slechter is dan de andere leden van de groep. Het Hof heeft expliciet gesteld dat «further special features» niet hoeven te worden gesteld. De leden van de PvdA-fractie pleiten er voor om ten behoeve van de IND explicieter aan te geven welke jurisprudentie van de RvS niet langer in lijn is met de jurisprudentie van het Hof naar aanleiding van de uitspraak inzake Salah Sheekh.

Ten aanzien van de passage in de brief waarin staat dat de toets aan artikel 3 EVRM zal worden aangepast, hebben de leden van de PvdA-fractie nog twee opmerkingen. Ten eerste delen zij de mening van de regering niet dat het gehele asielrelaas van de asielzoeker geloofwaardig moet zijn bevonden. Uit jurisprudentie van het Hof onder meer in Said vs. Nedeland dat het asielrelaas niet op alle punten geloofwaardig moet zijn bevonden als de kern van het asielrelaas maar niet wordt betwist. Uit welke overweging in de uitspraak van het Hof kan worden opgemaakt dat sprake moet zijn van een geloofwaardig asielrelaas? Bedoelt de regering dat het asielrelaas op alle onderdelen geloofwaardig moet zijn of betreft haar opmerking de kern van het relaas?

Ook tweede merken de aan het woord zijnde leden op verbaasd te zijn over het voorstel om bij de beoordeling van het individualiseerbare risico de algehele situatie in het land, met inbegrip van de generieke omstandigheden, te betrekken. Dat is toch vast beleid en ook vaste jurisprudentie? Paragraaf 43 van het «UNHCR Handbook on procedures and criteria for determining refugee status», waarin is opgenomen dat gegrondheid van de vrees voor vervolging niet noodzakelijkerwijs gegrond hoeft te zijn op eigen ervaringen maar ook gestoeld kan zijn op hetgeen anderen, vrienden, verwanten is overkomen, is eind jaren tachtig begin jaren negentig herhaaldelijk door de RvS omarmd.

In onderhavige brief wordt voorts aangegeven dat in navolging van de uitspraak bij de beoordeling van asielzaken explicieter dan thans het geval is ook andere informatie dan ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken worden betrokken. Hoe wordt dit voornemen concreet vormgegeven in de praktijk, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Wat zal er in de werkwijze precies veranderen?

Kan nader worden ingegaan op de conclusie dat de uitspraak van het Hof niet noopt tot het voeren van een beleid uitgaande van prima facie vluchtelingenstatus. Wordt daarmee bedoeld dat de regering zich geen situaties kan voorstellen waarin prima facie tot toepassing van artikel 29b Vw zal worden besloten?

Met betrekking tot het individualiseringsbeginsel wordt opgemerkt dat dan wel sprake moet zijn van een geloofwaardig individueel risico. Uit welke overweging in de uitspraak van het Hof maakt de regering dit op? Wat wordt hier bedoeld met het woord individueel?

Het Hof heeft ook overwegingen gewijd aan het binnenlands vestigingsalternatief en de voorwaarden waaronder dit zou kunnen worden tegengeworpen. De criteria die door het Hof zijn geformuleerd op dit punt nopen naar het oordeel van de leden van PvdA-fractie tot een aanpassing van het beleid in de Vreemdelingencirculaire. Is de regering voornemens het beleid op korte termijn in lijn met deze uitspraak aan te passen?

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavige brief. Zij hebben naar aanleiding hiervan de volgende opmerkingen en vragen.

Bij de leden van de SP-fractie bestaat onduidelijkheid over de uitleg van de regering over het uitputtingsvereiste. Het Hof acht het niet nodig dat nationale rechtsmiddelen worden benut in gevallen waar deze rechtsmiddelen zo goed als geen kans op succes bieden. In de onderhavige uitspraak acht het Hof de lijn van de jurisprudentie van de RvS, waarin de deze vasthoudt aan strikte individualisering, een dusdanig geval. Onder-schrijft de regering dit onderdeel van de uitspraak van het Hof?

De regering geeft aan dat het ook op de weg van de hoogste rechter ligt om eigen jurisprudentiële lijnen te toetsen aan de jurisprudentie van het Hof, en die waar nodig aan te passen. Kan de regering bevestigen dat zij hiermee de wens uitspreekt dat de Afdeling, om eenheid van rechtspraak te garanderen, uitspraken in de toekomst zal aanpassen naar aanleiding van het onderhavige arrest? Hoe groot acht de regering de kans dat de hoogste rechter zijn eigen lijn zal doorzetten en daarmee een situatie zal doen ontstaan waarbij de burgerlijke rechter, in de functie van restrechter, betrokken zal raken bij asielzaken. Is een dergelijke situatie gewenst, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Deze leden concluderen dat het Hof in deze uitspraak overweegt dat het ondergaan van willekeurig geweld niet tot de conclusie hoeft te leiden dat een dergelijke behandeling niet valt onder artikel 3 EVRM. Zij concluderen verder dat het Hof de stelling verwerpt dat asielzoekers, wanneer zij behoren tot een minderheidsgroep en zij geen bescherming en rechtsherstel kunnen krijgen, niet nog meer «special distinguishing features» aannemelijk moeten maken om te onderbouwen dat zij een persoonlijk risico lopen. Kan de regering de bovengenoemde conclusies van de leden van de SP-fractie voor bevestigen? Deelt de regering de mening dat het feit dat een vreemdeling persoonlijk reeds nadelige gevolgen heeft onder-vonden als lid van een kwetsbare minderheidsgroep, geen doorslaggevend criterium is bij de vraag of deze vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt op een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling?

De leden van de SP-fractie vragen hoe de werkwijze van de diensten in de vreemdelingenketen zal worden afgestemd met de onderhavige uitspraak. Zal bijvoorbeeld aan de IND worden gevraagd haar aandacht in de onder-vragingen niet langer te richten op het individualiseringsvereiste, zo vragen de leden van de SP-fractie. Welke concrete maatregelen zullen worden genomen om een attitudewijziging bij de IND te bewerkstelligen, gelet op het feit dat de verregaande individualisering zoveel jaren het uitgangspunt is geweest bij de asielpraktijk?

In hoeverre zal de onderhavige uitspraak van invloed zijn op de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken? De leden van de SP-fractie vragen de regering te reageren op de overweging van het Hof

dat er gronden waren om te twijfelen aan de accuraatheid van de ambtsberichten over Somalië.

In de brief is te lezen dat in de toekomst bij de beoordeling van asielzaken andere informatie dan alleen ambtsberichten van de minister van Buitenlandse zaken zullen worden betrokken, en dat dit ook explicieter zal gebeuren. De leden van de SP-fractie vragen welke andere informatie gebruikt zal worden, en hoe groot het aandeel van deze andere informatie in het besluitvormingsproces zal zijn.

De leden van de SP-fractie vragen of de uitspraak van het Hof tot gevolg heeft dat de Somalische minderheden voortaan zullen worden aange-merkt als vluchtelingen in de zin van de vluchtelingdefinitie van het Vluchtelingenverdrag.

De leden van de SP-fractie vragen het begrip «geloofwaardig individueel risico» verder te verduidelijken, omdat dat in tegenspraak lijkt te zijn met de uitspraak van het Hof waarin duidelijk wordt verwoord dat wanneer leden van een kwetsbare minderheidsgroep slachtoffer zijn van geweld, omdat zij tot die groep behoren, daarmee is voldaan aan het individualiseringsvereiste.

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief die een reactie geeft op de uitspraak van het EHRM in de zaak Salah Sheekh nadat deze onherroepelijk is geworden door het afwijzen van het interne appel.

Alvorens zij overgaan tot bespreken van de onderhavige brief, refereren zij graag aan de Kamervragen die op 15 januari 2006 zijn gesteld en welke nog niet zijn beantwoord.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij de inschatting deelt dat de uitspraak van het EHRM, zowel inhoudelijk als procedureel, verstrekkende gevolgen zou kunnen hebben voor de Nederlandse rechtsorde in het algemeen en het Nederlandse asielbeleid in het bijzonder. Deelt de regering in zijn algemeenheid de mening van deze leden dat het EHRM met deze uitspraak en de hieronder beschreven (potentiële) gevolgen, ingrijpt op een beleidsgebied waarover op Europees niveau noch op het niveau van de Raad van Europa bindende afspraken zijn gemaakt en dat het Hof daarmee de beleidsvrijheid van Nederland in deze op een te verstrekkende wijze aantast?

Waarom heeft de regering bij het geven van haar reactie ervoor gekozen slechts op drie punten (slachtofferschap, uitputtingsvereiste en het singled-out criterium) in te gaan op de consequenties van de uitspraak, terwijl het als evident mag worden verondersteld dat de consequenties zo mogelijk veel groter zijn dan deze drie door de regering gekozen punten?

De brief gaat slechts zeer beperkt in op het feit dat de onderhavige uitspraak indruist tegen het bestaande vereiste dat een burger pas een klacht bij het Hof kan indienen als alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Het Hof lijkt daarmee het uitputtingsvereiste feitelijk te hebben losgelaten. Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat het uitputtingsvereiste een cruciaal onderdeel is van het Europese rechtsbestel? Deelt de regering dan ook de inschatting dat de door het Hof gekozen lijn zowel inhoudelijk als procedureel verstrekkende gevolgen hebben voor de Nederlandse en Europese rechtsorde? Kan de regering een appreciatie geven van de mogelijke gevolgen van dit onderdeel van de uitspraak? Kan daarbij worden aangegeven wat de regering in Europees verband gaat ondernemen om ervoor te zorgen dat het Hof zich in het vervolg wel degelijk gebonden acht aan het cruciale uitputtingsvereiste.

De leden van de VVD-fractie zeggen met verbazing te hebben kennisgenomen van het ontbreken van een reactie van de regering op drie specifieke onderdelen van de uitspraak van het EHRM. Het Hof lijkt een lijn in te zetten waarbij er nu sprake moet zijn van het kunnen afgeven van een garantie van veiligheid alvorens mag worden uitgezet. Daarnaast lijkt vraagtekens te plaatsen bij het Nederlandse beleid inzake binnenlandse vluchtalternatieven. Tenslotte lijkt de onderhavige uitspraak de toepassing van artikel 3 EVRM in het vreemdelingenrecht grondig te herdefiniëren. Hoe apprecieert de regering deze onderdelen van de uitspraak? Gaat zij als gevolg van deze lijn beleidsaanpassingen doorvoeren?

Zoals gesteld raakt de uitspraak van het Hof naar het oordeel van deze leden de kern van het Nederlandse asielbeleid en heeft deze aanzienlijke inhoudelijke consequenties voor de toepassing ervan. Naast bovengenoemde onduidelijkheden, behoeft de strekking van de gemelde beleidsaanpassingen die wel in de brief worden genoemd ook nog enige verduidelijking. Zo wordt ten aanzien van het singled-out criterium in aangegeven dat er oprekking nodig is van het huidige beleid, zodat een zwaarder gewicht kan worden toegekend aan de omstandigheid dat een asielzoeker behoort tot een bepaalde groep die in eigen land gevaar loopt. Aan de andere kant wordt aangegeven dat er wel sprake dient te zijn van een individualiseerbaar risico. Op welke wijze zal het Nederlandse asielbeleid en -wetgeving in de toekomst zal worden vormgegeven in het licht van de uitspraak van het Hof? Is er nu wel of geen sprake van nuancering dan wel verruiming van het huidige beleid dat als primair toetsingsmiddel de individuele dreiging kent?

De positie van de ambtsberichten van Buitenlandse Zaken als bron van informatie waarop het Nederlandse asielbeleid wordt gebaseerd, lijkt door de inhoudelijke motivering van de uitspraak te worden gediskwalificeerd. In de reactie wordt echter geconstateerd dat de ambtsberichten geenszins worden gediskwalificeerd door het Hof. Op welke wijze wordt de door het Hof in de uitspraak geuite kritiek op de ambtsberichten weerlegd? Aangeven wordt dat bij beoordeling van asielzaken, explicieter dan thans het geval is ook andere informatie dan ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken zal worden betrokken. Op welke wijze zal deze informatie bij de beoordeling een rol gaan spelen?

Heeft de Nederlandse regering in overweging genomen om de onderhavige uitspraak naast zich neer te leggen, zoals ook andere lidstaten (het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) eerder deden ten aanzien van soortgelijke verstrekkende uitspraken van het Hof? Zo neen, waarom niet?

Welke acties zal de Nederlandse regering ondernemen om verstrekkende gevolgen van de onderhavige uitspraak te voorkomen? Wat zullen de gevolgen van de wijzigingen in het asielbeleid zullen zijn voor de beheersbaarheid van de instroom van asielzoekers en de te verwachten hoeveelheid afgegeven verblijfsvergunningen, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Vragen en opmerkingen van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie merken op dat deze gevaarlijke uitspraak van het Hof eens te meer de negatieve gevolgen van Europese inmenging op het nationale vreemdelingenbeleid aantoont. Zij stemmen niet in met de wijze waarop zonder slag of stoot de uitspraak van het Hof in het nationale vreemdelingenbeleid wordt opgenomen.

De gevolgen zijn duidelijk. Vele vreemdelingen die tot een kwetsbare groep behoren, hoeven vanaf heden amper aan te tonen individueel

vluchteling te zijn. Er wordt gesproken over «geringe indicaties» en «er worden minder eisen gesteld ten aanzien van de aannemelijkheid van het individuele asielrelaas». Oftewel, men kan een flinterdun verhaal in elkaar flansen rond het behoren tot een bepaalde groep, en verblijf is verzekerd. Het is logisch dat dit naast een grotere asielinstream (die niet wenselijk is) zal leiden tot zeer veel misbruik. Immers, het is in de praktijk nauwelijks te controleren of iemand tot een bepaalde groep behoort. Het is nu al aan de orde van de dag dat vreemdelingen zich met een onjuiste nationaliteit presenteren, dus de valse claim dat men tot een bepaalde groep behoort zal vaak bij de IND worden neergelegd. Misbruik kan nu juist nog worden tegengegaan middels de individuele toets, hetgeen al moeilijk genoeg is, maar deze uitspraak haalt zelfs dat onderuit. Kortom, de leden van de PVV-fractie zien de gevolgen van de uitspraak voor de immigratie naar Nederland als desastreus.

Daarnaast heeft het Hof bepaald dat naast de ambtsberichten van Buitenlandse Zaken ook rapporten van niet-gouvernementele instellingen bij de besluitvorming betrokken dienen te worden. Nu worden bij het samenstellen van de ambtsberichten al rapporten van niet-gouvernementele organisaties betrokken. De informatie van deze berichten wordt afgezet tegen wat er nog meer over het land bekend is. Als voorbeeld kan verwezen worden naar de literatuurlijst van het ambtsbericht over Somalië van 2005, waaruit blijkt dat een veelheid aan bronnen is gebruikt waaronder informatie van Amnesty International en UNHCR. Het is dan ook onzinnig om nu zomaar achter de uitspraak van het Hof aan te lopen.

De leden van de PVV fractie vragen naar aanleiding van bovenstaande het volgende.

Is de regering bereid de beleidswijziging met onmiddellijke ingang terug te draaien?

Is de regering bereid om, in navolging van het Verenigd Koninkrijk, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM gedeeltelijk buiten werking te verklaren? Zo nee, waarom niet?

Deelt de regering de mening dat het waarschijnlijk is dat er een grote aanzuigende werking uit zal gaan van de beleidswijziging op basis van genoemde uitspraak?

Deelt de regering de mening dat de beleidswijziging meer misbruik van het asielbeleid in de hand werkt? Zo ja, hoe gaat zij dit misbruik tegen? Hoeveel extra asielaanvragen en hoeveel extra inwilligingen van asielaanvragen zullen het gevolg van de wijziging zijn? Hoeveel extra asielverzoeken zullen specifiek op basis van de beleidswijziging worden ingediend?

Wat gaat de regering doen met het deel van de uitspraak over de ambtsberichten?

II REACTIE VAN DE MINISTER EN VAN DE STAATSECRETARIS VAN JUSTITIE

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen of zij de opmerking in de voormelde brief over het landgebonden asielbeleid goed begrijpen, dat door de uitspraak van het Hof voortaan reeds met het enkel behoren tot een minderheidsgroep al gauw zal worden voldaan aan het individualiseringsvereiste en dat een reëel risico op schending van artikel 3 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) al gauw dient te worden aangenomen, en dat dit door de asielzoeker niet of nauwelijks meer hoeft te worden onderbouwd met persoonlijke feiten en omstandigheden?

Vooropgesteld dient te worden dat – zoals ook in de brief van 22 juni 2007 is aangegeven – sprake dient te zijn van een geloofwaardig individualiseerbaar risico. Bij de beoordeling of de gestelde problemen voldoende zwaarwegend zijn om een schending van artikel 3 EVRM bij terugkeer aan te nemen, werd tot voor kort in alle gevallen van de vreemdeling gevraagd specifieke individuele kenmerken naar voren te brengen en aannemelijk te maken dat in zijn specifieke geval vanwege die individuele kenmerken sprake is van een reëel risico op een met deze verdragsbepaling strijdige behandeling of bestraffing. In overeenstemming met de uitspraak van het Hof is de wijze van toetsing aan artikel 3 EVRM in zoverre aangepast dat de toepassing van het individualiseringsvereiste minder strikt plaatsvindt ten aanzien van vreemdelingen die behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep die in het algemeen geen bescherming tegen mensenrechtenschendingen kunnen verkrijgen. Hoewel dit dus een duidelijke nuancering is van het individualiseringsvereiste, betekent dit niet dat dit vereiste in algemene zin is losgelaten.

Met verwijzing naar het beleid inzake alleenstaande vrouwen uit Afghanistan en Iraanse homoseksuele en christelijke asielzoekers vragen de leden van de CDA-fractie verder of de uitspraak van het Hof betekent dat in het asielbeleid een toenemende tendens ontstaat tot een verschuiving naar een meer groepsgewijze benadering van asielzoekers?

Onder verwijzing naar het antwoord op de vorige vraag, wordt nogmaals benadrukt dat met de recente aanpassing van de wijze van toetsing aan artikel 3 EVRM het individualiseringsvereiste niet is losgelaten. Voor de toetsing aan zowel het Vluchtelingenverdrag als het EVRM is een individuele beoordeling derhalve nog steeds het uitgangspunt. Los van de internationale verdragsverplichtingen geldt dat binnen het nationale beleidskader wel een aantal beleidsonderdelen bestaat die in bijzondere gevallen uitgaan van een groepsgewijze benadering. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is het categoriale beschermingsbeleid dat zijn basis vindt in artikel 29, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000). De door de CDA-fractie genoemde voorbeelden uit het landgebonden beleid van Iran en Afghanistan zijn voorbeelden van nationaal beleid.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de uitspraak van het Hof gevolgen heeft voor het beleid inzake vrouwen en meisjes die in het land van herkomst risico lopen op genitale verminking en of voor deze groep geldt dat voortaan sneller het risico van schending van artikel 3 EVRM moet worden aangenomen en dat de aanwezigheid van een binnenlands vestigingsalternatief minder snel moet worden aangenomen, waardoor de betrokkenen eerder aanspraak kunnen maken op een verblijfsvergunning. Het antwoord hierop luidt als volgt. Genitale verminking wordt door de Nederlandse overheid beschouwd als een zeer ernstige schending van de integriteit van het menselijk lichaam. Conform het beleid inzake genitale verminking, zoals dit is neergelegd in paragraaf C2/3.2 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (hierna: Vc 2000), kan bij een meisje, indien zij in haar land van herkomst een risico loopt op genitale verminking, sprake zijn van een reëel risico van schending van artikel 3 EVRM. Gelet hierop kan zij op grond van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000 in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Dit beleid bestond reeds voor de publicatie van de onderhavige uitspraak van het Hof en wordt thans binnen de beslispraktijk zonder wijziging toegepast. Opmerking verdient hierbij nog dat één van de voorwaarden om op grond van dit beleid voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen, is dat in het land van herkomst geen vestigingsalternatief aanwezig wordt geacht.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de uitspraak van het Hof betekent dat het tegenwerpen van een binnenlands vluchtalternatief in

zijn algemeenheid minder gemakkelijk zal worden en of voor de toepassing van het binnenlands vluchtalternatief voortaan vereist is dat de toegankelijkheid van dat alternatief gegarandeerd is? In het verlengde hiervan vragen deze leden of hier een zwaardere onderzoeksplicht voor de Nederlandse overheid is ontstaan en of het voortaan aan de Nederlandse overheid is om aannemelijk te maken dat een binnenlands vluchtalternatief bereikbaar is.

Op deze vragen wordt als volgt geantwoord. De termen binnenlands vluchtalternatief en vestigingsalternatief worden gebruikt bij de toetsing aan respectievelijk het Vluchtelingverdrag en artikel 3 EVRM. De wijze waarop aan deze termen invulling wordt gegeven is vergelijkbaar. De beoordeling of aan een vreemdeling een vlucht- of vestigingsalternatief kan worden tegengeworpen komt in beginsel eerst aan de orde als is vastgesteld dat betrokkene in het eigen leefgebied zwaarwegende problemen heeft waartegen bescherming uit hoofde van voormelde verdragen nodig is. Om die reden was reeds vóór de uitspraak van het Hof in de Vc 2000 neergelegd dat bezien dient te worden of er een gebied bestaat waar de vreemdeling geen gevaar loopt én dat toegankelijk en bereikbaar voor die vreemdeling is. Het oordeel dat van zodanig gebied in het geval van Salah Sheekh sprake was, is door het Hof verworpen. Deze onjuiste toepassing van het beleid in een individueel geval laat evenwel onverlet dat de eisen die in het beleid zelf aan een vestigingsalternatief worden gesteld in hun algemeenheid in lijn zijn met de eisen van het Hof. Hierin heeft de uitspraak van het Hof derhalve geen verandering gebracht. Wel is de uitspraak van het Hof aanleiding geweest om het beleid inzake vlucht- en vestigingsalternatief nog eens duidelijk uiteen te zetten in de Vc 2000. Daarmee is dus geen inhoudelijke aanpassing beoogd.

In verband met het voorgaande vragen de leden van de CDA-fractie of de regering hun vrees deelt dat de uitspraak van het Hof en de daardoor noodzakelijke aanpassingen van het Nederlandse beleid kunnen leiden tot een toename van het aantal asielaanvragen in Nederland en het verlenen van veel meer asielvergunningen.

In algemene zin is moeilijk te voorspellen of en zo ja, in welke mate een wijziging in de beoordeling van asielverzoeken een verandering in de instroom betekent. Voor onderhavige wijziging geldt dat deze primair ziet op kwetsbare minderheidsgroepen in landen waarin sprake is van willekeurig geweld of willekeurige mensenrechtenschendingen. Deze groepen worden specifiek in het landgebonden beleid aangewezen. Het betreft groepen die veelal ook voorheen al als belangrijke aandachtsgroepen in het beleid waren aangemerkt. Doch voor zover inderdaad sprake zal zijn van een toename van het aantal asielverzoeken, geldt dat de wijziging direct voortvloeit uit de uitleg die het Hof aan artikel 3 EVRM geeft en Nederland gehouden is het EVRM ten volle te respecteren en toe te passen.

Het antwoord op de vraag van de CDA-fractie of de uitspraak van het Hof zo moet worden begrepen dat er een forse verschuiving van bewijslast gaat plaatsvinden van de vreemdeling naar de Nederlandse overheid, is ontkennend. Zoals hiervoor reeds uiteengezet is, blijft het aan de vreemdeling om de individuele aspecten naar voren te brengen. Voor vreemdelingen die behoren tot de specifieke kwetsbare minderheidsgroepen betekent de wijziging wel een nuancering van hetgeen van hen gevraagd wordt. Gezegd zou kunnen worden dat voor die vreemdelingen de bewijslast lichter wordt. Een verschuiving naar de zijde van de overheid vindt echter niet plaats.

Leidt de uitspraak van het Hof in het algemeen tot een uitgebreidere onderzoeks- en motiveringsplicht voor de Nederlandse overheid en tot

een toenemende werklast voor de IND en voor de vreemdelingenrechter, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De onderzoeks- en motiveringsplicht van de overheid vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Zo dienen de beslissingen van de IND op grond van artikel 3:46 Awb te berusten op een deugdelijke motivering en dient de IND krachtens artikel 3:2 Awb alle relevante informatie te vergaren, die van belang kan zijn voor haar beslissing. Terzake van de nakoming van deze verplichtingen heeft de uitspraak van het Hof geen wijziging gebracht. Wel geldt op grond van de uitspraak dat de weging van de verkregen en vergaarde informatie ten aanzien van bepaalde vreemdelingen in het licht van artikel 3 EVRM is aangepast.

De leden van de CDA-fractie vragen of het Hof ten aanzien van andere EU-lidstaten soortgelijke uitspraken heeft gedaan als de uitspraak inzake Nederland. Zo ja, welke betekenis die uitspraken hebben (gehad) voor de asielpraktijk van die lidstaten.

Er zijn uitspraken van het Hof ten aanzien van andere EU-lidstaten over het refoulementverbod. Echter, er zijn geen vergelijkbare uitspraken ten aanzien van de interpretatie van het «singled out criterium». Dit betekent overigens uiteraard niet dat de uitspraak slechts betekenis heeft voor Nederland. In de uitspraak wordt een nadere uitleg gegeven aan de wijze waarop aan artikel 3 EVRM moet worden getoetst. Daarmee heeft de uitspraak betekenis voor alle staten die zijn aangesloten bij het EVRM.

De vraag van de leden van de CDA-fractie in hoeverre met de uitspraak van het Hof rekening wordt gehouden bij de ontwikkelingen op weg naar een uniform Europees asielbeleid, wordt als volgt beantwoord. Het gaat hier om twee afzonderlijke processen die in de praktijk naast elkaar kunnen blijven bestaan. Als gezegd betreft de uitspraak van het Hof een nadere uitleg van artikel 3 EVRM. Bij de ontwikkeling van het Europees asielbeleid is weliswaar aangesloten bij artikel 3 EVRM en de terzake daarvan geldende jurisprudentie, doch de zelfstandige betekenis van deze verdragsbepaling wordt niet aangetast. Bovendien zijn alle EU-lidstaten bij het EVRM aangesloten, zodat ontwikkelingen ter zake van het EVRM in beginsel niet tot verschillen binnen de EU kunnen leiden.

Omtrent de passage uit de brief van 22 juni 2007 in relatie tot de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken maken de leden van de CDA-fractie de navolgende opmerkingen en stellen zij daarbij tevens enkele vragen.

Bij de beoordeling van asielzaken zal voortaan ook andere informatie dan ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken worden betrokken. Deze leden vragen een nadere toelichting op deze passage van de betreffende brief. Verder vragen zij of bij de opstelling van de ambtsberichten met andere informatie rekening wordt gehouden en of die informatie veelal vooraf wordt verwerkt in de ambtsberichten. Ook vragen deze leden of hier de informatie wordt bedoeld die na het uitbrengen van het ambtsbericht beschikbaar komt. Kan een gevolg van de uitspraak voorts zijn dat er bijvoorbeeld meer individuele ambtsberichten nodig kunnen zijn voor de beoordeling van individuele zaken, zo vragen deze leden.

Bij vergelijking van het relaas met al datgene wat bekend is over de situatie in het land van herkomst uit objectieve bronnen, zullen veelal – indien beschikbaar – de berichten van de minister van Buitenlandse Zaken als belangrijke bron gelden. De minister van Buitenlandse Zaken betreft bij het opstellen van de ambtsberichten een groot aantal objectieve bronnen en andere rapporten. In beginsel wordt dan ook uitgegaan van de juistheid, volledigheid en actualiteit van de informatie in de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken.

Het is echter voor de vreemdelingenrechter, inclusief de Afdeling bestuursrechtspraak, te allen tijde mogelijk om de conclusies van een ambtsbericht te toetsen aan andere objectieve bronnen, zoals documenten afkomstig van internationale organisaties. Dit geldt evenzeer voor de IND. Zeker in die gevallen dat er over de situatie in een land geen ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken beschikbaar is, vindt de beoordeling plaats op grond van andere beschikbare informatie uit objectieve bron, waarbij met name moet worden gedacht aan ambtsberichten van andere landen en rapporten van internationale organisaties. In het geval concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan de juistheid, volledigheid of actualiteit van informatie uit het ambtsbericht, zal de IND deze informatie pas aan een besluit ten grondslag mogen leggen nadat nader onderzoek is ingesteld en de betreffende informatie is bevestigd. Dit nader onderzoek kan eruit bestaan dat de minister van Buitenlandse Zaken wordt verzocht een nieuw ambtsbericht op te stellen waarbij de door de vreemdeling ingebrachte informatie wordt betrokken. Het is niet te verwachten dat dat in veel gevallen een individueel ambtsbericht zal betreffen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de uitspraak van het Hof gevolgen heeft voor de reeds afgedane asielzaken, met inbegrip van asielzoekers van niet-Somalische nationaliteit die zich op vergelijkbare feiten en omstandigheden kunnen beroepen. In het verlengde hiervan vragen deze leden of dit afhankelijk is van het indienen van een nieuw asielverzoek. Voor de reeds afgedane asielzaken (met formele rechtskracht) heeft deze uitspraak van het Hof geen gevolgen. Vreemdelingen hebben evenwel de mogelijkheid om een tweede of volgende aanvraag in te dienen en zich te beroepen op het huidige beleid. Daarbij zal hun aanvraag aldus worden beoordeeld in het licht van het huidige beleid.

Naar aanleiding van de passage uit de betreffende brief dat het op de weg van de rechter ligt om jurisprudentiële lijnen te toetsen aan de jurisprudentie van het Hof en om die zonedig aan te passen, vragen de leden van de CDA-fractie of dit onder andere betekent dat de vreemdelingenrechter een minder marginale wijze van toetsen moet gaan hanteren, anders gezegd een volle ex nunc toetsing zal moeten (kunnen) gaan toepassen. Deze leden vragen tevens of dit in feite niet betekent dat wijziging van de Vw 2000 noodzakelijk is.

Met de betreffende passage uit de brief is slechts bedoeld dat het binnen het Nederlands stelsel aan de rechter zelf is om te beoordelen of aanpassing van de jurisprudentiële lijnen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof nodig is en indien dit het geval is daar zelfstandig vorm aan te geven. Er is op dit moment geen grond om te veronderstellen dat de Vw 2000 daartoe eerst aanpassing behoeft.

Tevens dient het volgende te worden opgemerkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 12 oktober 2007 een uitspraak gedaan (zaaknummer 200701023/1), waarin zij ingaat op de uitspraak van het Hof in de zaak Salah Sheekh. Daarin stelt de Afdeling dat het Hof heeft vastgesteld dat Salah Sheekh, wegens het behoren tot een minderheidsgroep in een door een andere groep gedomineerde omgeving, in het verleden slachtoffer is geweest van een onmenselijke behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM waartegen hij geen bescherming kon vinden en dat er geen indicatie is dat deze situatie na gedwongen terugkeer naar Somalië anders zal zijn. Het is, aldus de Afdeling, in dit kader dat het Hof overweegt dat van Salah Sheekh, gelet op diens asielrelaas en op de informatie over de situatie van de leden van de Ashraf minderheid in de relatief onveilige gebieden van Somalië, niet verlangd kan worden dat hij met nog meer, hem persoonlijk betreffende feiten en omstandigheden («further special distinguishing features») aantoont dat voorzienbaar is dat hij bij terugkeer blootgesteld zal worden aan een behandeling in strijd

met artikel 3 EVRM. Hieruit kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden afgeleid dat, in afwijking van de eerdere jurisprudentie van het Hof, van een vreemdeling die zich verzet tegen uitzetting naar een land waar sprake is van ernstige mensenrechtenschendingen jegens een specifieke minderheidsgroep waartoe hij behoort, op die enkele grond niet kan worden verlangd dat deze aan de hand van hem persoonlijk betreffende feiten en omstandigheden aannemelijk maakt dat ook hij het hierboven genoemde risico loopt. Wel valt daaruit, aldus de Afdeling, af te leiden dat indien een vreemdeling deel uitmaakt van een specifieke minderheidsgroep die doelwit is van ernstige mensenrechtenschendingen en sprake zou kunnen zijn van bijzondere omstandigheden als aan de orde waren in de zaak Salah Sheekh, informatie over de situatie van die groep en de mate waarin die bescherming kan bieden of vinden tegen zodanige mensenrechtenschendingen, uitdrukkelijk meegewogen moet worden bij de beantwoording van de vraag of een vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij terugkeer een reëel risico loopt op schending van artikel 3 EVRM en die informatie een groter gewicht moet krijgen naarmate bedoelde situatie ernstiger is gebleken. Uit deze uitspraak valt af te leiden dat het beleid dat recentelijk naar aanleiding van deze uitspraak is ontwikkeld steun vindt in de uitleg die de Afdeling aan de uitspraak van het Hof geeft. Wij zien hierin een bevestiging dat de ter zake getroffen beleidsaanpassing, teneinde de uitspraak van het Hof in de zaak Salah Sheekh naar behoren na te komen, op de juiste wijze is geschied.

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie merken met verwijzing naar het belang van en de zeer uitgebreide overwegingen in de onderhavige uitspraak, alsmede de uitgebreide discussie in kranten en vakbladen, op dat een ruimere uitleg van de consequenties van deze uitspraak op zijn plaats was geweest. Zij zouden daarom ook graag op de hoogte worden gesteld van de concrete wijzigingen in het beleid in onder meer de Vc 2000. Dat het hier gaat om een belangwekkende uitspraak van het Hof, waarin verschillende facetten aan de orde komen, wordt dezerzijds onderschreven. In een uitvoerige en zorgvuldige analyse van deze uitspraak is onderzocht wat de gevolgen van deze uitspraak zijn voor het Nederlandse asielbeleid en op welke wijze aan die gevolgen tegemoet kan worden gekomen. Inmiddels is op basis van deze uitspraak een Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (hierna: WBV) tot stand gebracht, dat op 2 augustus jongstleden in de Staatscourant is gepubliceerd. Daarin is het algemene kader ten aanzien van de toetsing van asielaanvragen aan artikel 3 EVRM neergelegd. Daarnaast wordt thans ten aanzien van het landgebonden asielbeleid nader onderzocht voor welke landen het landgebonden hoofdstuk van de Vc 2000 aangepast dient te worden. Ook de aangepaste landenhoofdstukken zullen uiteraard in de Staatscourant worden gepubliceerd.

Met verwijzing naar de passage uit de brief van 22 juni 2007 met betrekking tot het slachtofferschap maken de leden van de PvdA-fractie de volgende opmerking. De Nederlandse praktijk is blijkbaar wel zodanig dat gemotiveerde «interim measures» kunnen leiden tot categoriaal beschermingsbeleid. De regering zou ervoor kunnen kiezen dit expliciet in het beleid op te nemen, hetgeen een wijziging inhoudt van artikel 3:106 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Heeft de regering naar aanleiding van de gemotiveerde «interim measures» contact opgenomen met andere staten die partij zijn bij het EVRM, zo vragen deze leden. Een gemotiveerde interim measure heeft, aldus deze leden, immers ook betekenis voor het door hen te voeren beleid. Is de regering op de hoogte van de handelwijze van andere lidstaten van de Raad van Europa naar aanleiding van deze interim measure?

In antwoord daarop wordt vooropgesteld dat de interim measures in de Somalische zaken zeer uitzonderlijk waren. Niet eerder werd in zoveel zaken tegelijk een interim measure opgelegd. Dit onderscheidt de interim measures in deze zaken dan ook van de interim measures, zoals het Hof die gewoonlijk oplegt. Interim measures, al dan niet gemotiveerd, kenmerken zich juist door het feit dat het daarbij gaat om individuele zaken. Bij interim measures bepaalt het Hof dat uitzetting van betrokkene – in afwachting van de inhoudelijke beoordeling van zijn zaak door het Hof – wordt opgeschort. Het categoriale beschermingsbeleid, zoals neergelegd in artikel 29, eerste lid, onder d, Vw 2000 juncto artikel 3:106 Vb 2000, ziet op de vraag of een land dan wel een deel van een land als categoriaal beschermingswaardig dient te worden aangemerkt. De in artikel 3:106 Vb 2000 genoemde indicatoren houden verband met de algehele situatie in een land of in een deel van een land, terwijl een interim measure handelt over de situatie van een individuele asielzoeker. Derhalve kunnen de interim measures niet leiden tot het instellen van het categoriale beschermingsbeleid. Opmerking verdient hierbij dat de interim measures tot op heden dan ook nimmer op zichzelf hebben geleid het instellen van het categoriale beschermingsbeleid. Wel kan het bestaan van interim measures in samenhang met nieuwe informatie over het betrokken land bij de beleidsbepaling enige rol spelen. In het kader van informatieuitwisseling zijn inmiddels de interim measures van verschillende landen onderling bekend gemaakt onder meer via de Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (IGC).

De leden van de PvdA-fractie begrijpen uit de vorenbedoelde brief dat de regering voornemens is de ontwikkelingen op het terrein van de jurisprudentie naar aanleiding van de uitspraak inzake Salah Sheekh af te wachten. Zij vragen of de regering bereid is daarbij explicieter aan te geven welke jurisprudentie nog in lijn is met de uitspraak inzake Salah Sheekh en welke niet langer. Voor de uitvoeringsorganisaties, waaronder de IND, zal, aldus deze leden, duidelijk moeten zijn welke formuleringen die uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling) voortvloeien in beschikkingen niet langer kunnen worden overgenomen. In dit verband wijzen deze leden op een persbericht van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak: «Het arrest toont immers aan dat de uitgangspunten van de hoogste Nederlandse rechter, de Raad van State, voor het gebruik van andere rapporten dan de Nederlandse ambtsberichten, het voorhanden zijn van een binnenlands vestigingsalternatief en het gevaarscriterium door de Europese rechter, het EHRM, niet worden gedeeld.» Met het in voormeld op 2 augustus jongstleden in de Staatscourant gepubliceerde WBV aangepaste toetsingskader aan artikel 3 EVRM is voor de IND aangegeven hoe uitvoering moet worden gegeven aan de gevolgen van de uitspraak van het Hof. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is het binnen het Nederlandse stelsel voorts aan de rechter zelf om te beoordelen of aanpassing van de jurisprudentiële lijnen noodzakelijk is en zo ja, om daar zelfstandig vorm aan te geven.

Met verwijzing naar datgene hierboven met betrekking tot de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober jongstleden is opgemerkt, willen wij nog benadrukken dat blijkens deze uitspraak het beleid dat recentelijk naar aanleiding van deze uitspraak is ontwikkeld op juiste wijze rekening houdt met het arrest van het Hof. De onderhavige uitspraak dient derhalve te worden aangemerkt als een bevestiging van het feit dat de ter zake getroffen beleidsaanpassing op de juiste wijze is geschied, teneinde de uitspraak van het Hof in de zaak Salah Sheekh naar behoren na te komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering in het licht van de onderhavige uitspraak staat tegenover het ontbreken van schorsende werking bij een voorlopige voorziening in het kader van een beroep bij de

Afdeling. Een verzoek om voorlopige voorziening wordt door de Afdeling niet toegewezen indien er geen datum van uitzetting bekend is. Deze leden zijn eveneens benieuwd naar de mening van de regering op dit punt.

In het Nederlands asielrecht heeft beroep bij de rechtbank als hoofdregel schorsende werking. In het geval de vreemdeling hoger beroep indient bij de Afdeling heeft er al een rechterlijke toets door de rechter in de beroepsprocedure plaatsgevonden. Er ligt in deze gevallen dus naast het oordeel van de IND een oordeel van de rechter over het risico van schending van artikel 3 EVRM. Indien vervolgens hoger beroep wordt ingesteld door de vreemdeling en hangende dat hoger beroep een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gevraagd aan de Voorzitter van de Afdeling, zal de uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening in het algemeen in Nederland mogen worden afgewacht. Uit de vaste jurisprudentie van de Voorzitter blijkt dat het spoedeisend belang bij het verzoek om voorlopige voorziening wordt geacht te ontbreken indien de uitzetting nog niet is gepland. Zodra er wel concrete uitzettingsplannen bestaan, zal de Voorzitter over het algemeen inhoudelijk naar de zaak kijken en oordelen of het verzoek om voorlopige voorziening kan worden toegewezen. Indien de Voorzitter meent dat het hoger beroep van de vreemdeling een redelijke kans van slagen heeft, zal hij het verzoek toewijzen en bepalen dat de uitspraak in het hoger beroep in Nederland mag worden afgewacht. De geplande uitzetting zal in dat geval dus niet doorgaan.

In die gevallen dat niet de hoofdregel geldt dat het beroep bij de rechtbank mag worden afgewacht, zal in beginsel wel het verzoek om een voorlopige voorziening bij de rechtbank mogen worden afgewacht. Ook in die gevallen vindt de uitzetting derhalve niet plaats dan nadat er een rechterlijk oordeel ligt over de afwijzende beschikking. Gezien het vorenstaande zijn voldoende rechtswaarborgen aanwezig en bestaat geen aanleiding deze systematiek te wijzigen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in te gaan op de belangrijke overweging 136 van de uitspraak, waarin wordt gesproken over de noodzaak tot een «full and ex-nunc assessment» als het gaat om de weging van het risico op schending van artikel 3 EVRM. Zou dit niet moeten leiden tot (een) wetswijziging(en)?

Op grond van de huidige jurisprudentie van de Afdeling geldt dat de vraag of op grond van de geloofwaardig bevonden feiten in het asielrelaas van de vreemdeling een reëel risico op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling of bestraffing moet worden aangenomen, door de rechter integraal moet worden beoordeeld. Op dit punt is dus reeds sprake van een «full assessment». Voorts kunnen op grond van artikel 83 van de Vw 2000 feiten of omstandigheden die zijn opgekomen ná het bestreden besluit in beroep door de rechter worden meegenomen. Aldus kan de rechter de toetsing aan artikel 3 van het EVRM zo «ex nunc» mogelijk verrichten. Daarmee wijkt het asielrecht reeds ten gunste van de vreemdeling af van het algemeen in Nederland geldend bestuursrecht, waarin een ex tunc beoordeling door de rechter gangbaar is. Op dit moment zien wij dan ook geen aanleiding voor een wetswijziging op deze punten.

Hoe beoordeelt de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, mede in het licht van deze uitspraak, de vaste jurisprudentie van de Afdeling onder meer op het punt van de geloofwaardigheid van het asielrelaas (en de extra eisen die worden gesteld aan de geloofwaardigheid bij onder meer het ontbreken van documenten) en op het punt van de feitenvaststelling met het oog op implementatie van artikel 4, vijfde lid, van de Definitie-richtlijn?

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de geloofwaardigheid van het asielrelaas van Salah Sheekh niet in geding was. De dragende overwe-

gingen in de uitspraak van het Hof hebben hierop dan ook geen betrekking. Artikel 4, vijfde lid, van richtlijn 2004/83/EG, die ook wel de Kwalificatie- of Definitierichtlijn wordt genoemd, zal worden geïmplementeerd in het Voorschrift vreemdelingen 2000. Kort weergegeven vloeit uit deze richtlijnbevestiging voort dat een vreemdeling het voordeel van de twijfel ten aanzien van de geloofwaardigheid van zijn asielrelaas moet worden gegund, indien hij een oprechte inspanning heeft geleverd om zijn asielverzoek te staven, hij alle relevante elementen waarover hij beschikt heeft overgelegd, zijn verklaringen samenhangend en aannemelijk zijn en stroken met terzake relevante algemene informatie en hij tot slot in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd. Deze eisen komen inhoudelijk overeen met de eisen die de Afdeling in haar jurisprudentie terzake van de geloofwaardigheidsbeoordeling heeft gesteld. Van enige divergentie tussen richtlijn en jurisprudentie is dan ook geen sprake.

De leden van de PvdA-fractie vragen uit welke overweging in de uitspraak van het Hof kan worden opgemaakt dat sprake moet zijn van een geloofwaardig asielrelaas. Bedoelt de regering, aldus deze leden, dat het asielrelaas op alle onderdelen geloofwaardig moet zijn of betreft haar opmerking de kern van het relaas?

Dat een asielrelaas geloofwaardig dient te zijn, vloeit niet specifiek voort uit enige overweging in de uitspraak maar vormt een logische voorwaarde om de zwaarwegendheid van een asielrelaas te kunnen beoordelen. Duidelijk moet immers zijn van welke gestelde feiten bij de beoordeling van de zwaarwegendheid kan worden uitgegaan. Overigens behoeven niet alle onderdelen van het asielrelaas geloofwaardig te zijn, het gaat om de kern van het asielrelaas en de verklaringen in onderlinge samenhang bezien.

Daarnaast merken de leden van de PvdA-fractie op verbaasd te zijn over het voorstel om bij de beoordeling van het individualiseerbare risico de algehele situatie in het land, met inbegrip van de generieke omstandigheden, te betrekken, aangezien dit naar hun mening vast beleid en ook vaste jurisprudentie is. Daarbij verwijzen deze leden naar Paragraaf 43 van het «UNHCR Handbook on procedures and criteria for determining refugee status», waarin is opgenomen dat gegrondheid van de vrees voor vervolging niet noodzakelijkerwijs gestoeld hoeft te zijn op eigen ervaringen maar ook gestoeld kan zijn op hetgeen anderen (vrienden, verwanten) is overkomen.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat het genoemde handboek betrekking heeft op de wijze van toetsing aan het Vluchtelingenverdrag en dus niet aan artikel 3 EVRM. Volgens de wijze van toetsing aan artikel 3 EVRM, zoals die tot kort geleden voor alle asielzoekers onverkort gold, werd in lijn met het «singled out»-vereiste, een zwaar accent gelegd op het individuele verhaal van asielzoekers waar het gaat om dreigende schending van artikel 3 EVRM bij terugkeer. Weliswaar konden ervaringen van vrienden en verwanten bij die toetsing een rol spelen, maar de vreemdeling diende in die gevallen aan te tonen dat hetgeen zijn naasten was overkomen ook een reëel risico zou inhouden voor zijn individuele situatie. Onder de nieuwe wijze van toetsing wordt juist voor personen die behoren tot een aangewezen kwetsbare minderheidsgroep, die relatie snel aangenomen zonder dat van de vreemdeling verwacht wordt dit aan te kunnen tonen. Terecht hebben de leden van de PvdA-fractie derhalve opgemerkt dat ook voorheen al rekening werd gehouden met de algehele situatie in het land van herkomst, maar de wijze waarop dit plaatsvindt is aangepast.

Bovendien vragen de leden van de PvdA-fractie hoe aan het voornemen, dat in navolging van de uitspraak bij de beoordeling van asielzaken explicieter dan thans het geval is ook andere informatie dan ambtsberichten

van de minister van Buitenlandse Zaken wordt betrokken, concreet vorm wordt gegeven in de praktijk. Wat zal, zo vragen deze leden verder, er in de werkwijze precies veranderen?

Bij vergelijking van het relaas met al datgene wat bekend is over de situatie in het land van herkomst uit objectieve bronnen, zullen veelal – indien beschikbaar – de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken als belangrijke bron gelden. De minister van Buitenlandse Zaken betreft bij het opstellen van de ambtsberichten een groot aantal objectieve bronnen en andere rapporten. In beginsel wordt dan ook uitgegaan van de juistheid, volledigheid en actualiteit van de informatie in de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken.

In die gevallen dat er over de situatie in een land geen ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken beschikbaar is, vindt de beoordeling plaats op grond van andere beschikbare informatie uit objectieve bron, waarbij met name moet worden gedacht aan ambtsberichten van andere landen en rapporten van internationale organisaties. Ook in de gevallen dat wel een ambtsbericht beschikbaar is, maar andere bronnen deze informatie aanvullen, kunnen deze andere bronnen worden betrokken bij de besluitvorming.

In het geval concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan de juistheid, volledigheid of actualiteit van informatie uit het ambtsbericht, zal de IND deze informatie pas aan een besluit ten grondslag mogen leggen nadat nader onderzoek is ingesteld en de betreffende informatie is bevestigd. Dit nader onderzoek kan eruit bestaan dat de minister van Buitenlandse Zaken wordt verzocht een nieuw ambtsbericht op te stellen waarbij de door de vreemdeling ingebrachte informatie wordt betrokken. Bovenbeschreven werkwijze betekent op zichzelf geen wijziging van de werkwijze van de IND. Wel is in de recente wijziging van de Vc 2000 neergelegd dat de gebruikte bronnen nog meer dan voorheen dienen te blijken uit het voornemen dan wel de beschikking.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er nader kan worden ingegaan op de conclusie dat de uitspraak van het Hof niet noopt tot het voeren van een beleid uitgaande van prima facie vluchtelingenschap. Wordt daarmee bedoeld dat de regering zich geen situaties kan voorstellen waarin prima facie tot toepassing van artikel 29, lid 1, onder b Vw 2000 zal worden besloten, zo vragen verder deze leden?

In de betreffende brief wordt geconcludeerd dat deze uitspraak van het Hof niet noopt tot het voeren van een beleid uitgaande van een prima facie slachtofferschap bij de toepassing van artikel 3 EVRM. Zoals reeds hiervoor is opgemerkt, nuanceert het Hof in deze uitspraak het individualiseringsbeginsel. Dit betekent niet dat aan bepaalde groepen asielzoekers categoriaal een vergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000 wordt verleend, zoals dit het geval is met het categoriale beschermingsbeleid krachtens artikel 29, eerste lid, onder d, Vw 2000. Bij de toetsing van asielaanvragen aan artikel 3 EVRM is het uitgangspunt dat een asielzoeker op basis van feiten en omstandigheden aannemelijk maakt dat zijn terugkeer in het land van herkomst strijdig is met artikel 3 EVRM. Deze aanname kan evenwel in sommige gevallen geschieden met beperkte indicaties.

Verder stellen de leden van de PvdA-fractie dat in de brief van 22 juni 2007 met betrekking tot het individualiseringsbeginsel wordt opgemerkt dat sprake moet zijn van een geloofwaardig individueel risico. Deze leden vragen uit welke overweging in de uitspraak van het Hof de regering dit opmaakt en wat er hier bedoeld wordt met het woord individueel. Met het woord individueel wordt bedoeld dat er wel sprake dient te zijn van individuele kenmerken die specifiek betrekking hebben op de desbetreffende vreemdeling. Dat het risico individueel van aard dient te zijn, vloeit voort uit het feit dat het Hof het individualiseringsbeginsel – hoewel

genuanceerd – niet geheel heeft losgelaten. Zoals hiervoor is aangegeven, kan de toepassing van het individualiseringsbeginsel evenwel ingeval van sommige vreemdelingen minder strikt zijn dan normaal het geval is.

Het Hof heeft ook, zo stellen de leden van de PvdA-fractie, overwegingen gewijd aan het binnenlands vestigingsalternatief en de voorwaarden waaronder dit zou kunnen worden tegengeworpen. De criteria die door het Hof op dit punt zijn geformuleerd nopen naar het oordeel van deze leden tot een aanpassing van het beleid in de Vc 2000. Is de regering voornemens het beleid op korte termijn in lijn met deze uitspraak aan te passen, zo vragen deze leden.

Zoals reeds hiervoor is overwogen, is de uitspraak van het Hof op zichzelf geen reden om het beleid inzake de tegenwerping van een vestigingsalternatief aan te passen. Wel is de uitspraak van het Hof aanleiding geweest om het beleid inzake vlucht- en vestigingsalternatief nog eens duidelijk uiteen te zetten in de Vc 2000. Daarmee is echter geen inhoudelijke aanpassing beoogd.

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

Bij de leden van de SP-fractie bestaat onduidelijkheid over de uitleg van de regering over het uitputtingsvereiste. Zij merken in dit verband op dat het Hof het niet nodig acht dat nationale rechtsmiddelen worden benut in gevallen waar deze rechtsmiddelen zo goed als geen kans op succes bieden. In de onderhavige uitspraak acht het Hof de lijn van de jurisprudentie van de Afdeling, waarin de Afdeling vasthoudt aan strikte individualisering, een dusdanig geval, aldus deze leden. Onderschrijft de regering dit onderdeel van de uitspraak van het Hof, zo vragen deze leden.

Het Hof oordeelde dat beroep bij de Afdeling «virtually no prospect of success» had, gezien de vaste jurisprudentielijn van deze nationale rechterlijke instantie. Betrokkene hoefde met het oog daarop de nationale rechtsmiddelen niet uit te putten, terwijl dit, buitengewone omstandigheden daargelaten, op basis van het EVRM wel vereist is. Het oordeel van het Hof ziet specifiek op de jurisprudentiële lijn van de Afdeling in met Salah Sheekh vergelijkbare gevallen. Derhalve zal in de procesvoering bij het EHRM, ook in vergelijkbare zaken, worden vastgehouden aan het standpunt dat niet gezegd kan worden dat een rechtsmiddel niet effectief is, indien een individuele klager eigener beweging besluit om omwille van bestaande jurisprudentiële lijnen geen beroep te doen op een rechterlijke instantie.

De regering geeft aan, zo stellen de leden van de SP-fractie, dat het op de weg van de hoogste rechter ligt om eigen jurisprudentiële lijnen te toetsen aan de jurisprudentie van het Hof, en die waar nodig aan te passen. Kan de regering bevestigen dat zij hiermee de wens uitspreekt dat de Afdeling, om eenheid van rechtspraak te garanderen, uitspraken in de toekomst zal aanpassen naar aanleiding van het onderhavige arrest, zo vragen deze leden? Hoe groot acht de regering de kans dat de hoogste rechter zijn eigen lijn zal doorzetten en daarmee een situatie zal doen ontstaan waarbij de burgerlijke rechter, in de functie van restrechter, betrokken zal raken bij asielzaken? Is een dergelijke situatie gewenst, zo vragen verder de leden van de SP-fractie?

De regering heeft het volle vertrouwen dat de rechters, ook in de toekomst, de jurisprudentiële lijnen, in algemene zin, zullen blijven toetsen aan de jurisprudentie van het Hof en dat zij die ook waar nodig naar aanleiding van de onderhavige uitspraak zullen aanpassen. Dit geldt ook voor de taak van de hoogste rechter als garant van de eenheid van rechtspraak. Voorts zijn de beslissingen van de IND ten aanzien van artikel 3

EVRM-toetsing conform de aanpassing van de Vc 2000 in lijn gebracht met de huidige jurisprudentie van Hof op dit punt.

De leden van de SP-fractie concluderen dat het Hof in deze uitspraak overweegt dat het ondergaan van willekeurig geweld niet tot de conclusie hoeft te leiden dat een dergelijke behandeling niet valt onder artikel 3 EVRM. Zij concluderen verder dat het Hof de stelling verwerpt dat asielzoekers, wanneer zij behoren tot een minderheidsgroep en zij geen bescherming en rechtsherstel kunnen krijgen, niet nog meer «special distinguishing features» aannemelijk moeten maken om te onderbouwen dat zij een persoonlijk risico lopen. Kan de regering de bovengenoemde conclusies van de leden van de SP-fractie voor bevestigen?

Met de aantekening dat het Hof in deze uitspraak het individualiseringsvereiste niet heeft losgelaten en met inachtneming van hetgeen wij hiervoor reeds hebben geantwoord, kunnen wij deze conclusies bevestigen.

Verder vragen deze leden of de regering de mening deelt dat het feit dat een vreemdeling persoonlijk reeds nadelige gevolgen heeft ondervonden als lid van een kwetsbare minderheidsgroep, geen doorslaggevend criterium is bij de vraag of deze vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt op een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling.

Voor het oordeel dat de vreemdeling met op zichzelf beperkte indicaties aannemelijk heeft gemaakt dat een schending van artikel 3 EVRM dreigt, is inderdaad niet vereist dat betrokkene persoonlijk een behandeling ondervonden die voldoet aan de omschrijving van artikel 3 EVRM. Indien evenwel ten aanzien van de vreemdeling zelf of personen in zijn naaste omgeving mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden, kan dit wel een indicatie vormen voor het oordeel dat de vreemdeling bij terugkeer een reëel risico zal lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de werkwijze van de diensten in de vreemdelingenketen zal worden afgestemd met de onderhavige uitspraak. Zal bijvoorbeeld aan de IND worden gevraagd haar aandacht in de onderzochtingen niet langer te richten op het individualiseringsvereiste, zo vragen deze leden? Welke concrete maatregelen zullen worden genomen om een attitudewijziging bij de IND te bewerkstelligen, gelet op het feit dat de verregaande individualisering zoveel jaren het uitgangspunt is geweest bij de asielpraktijk, zo vragen de leden van de SP-fractie?

De IND-medewerkers worden zowel schriftelijk als mondeling geïnformeerd. Aan de hand van de gewijzigde Vc 2000 wordt de IND-medewerkers duidelijk uiteengezet hoe thans aan artikel 3 EVRM dient te worden getoetst. Daarbij wordt ten aanzien van gehoren en de beoordeling uiteengezet hoe de beslismedewerkers dienen te handelen in overeenstemming met de thans geldende wijze van toetsing van asielaanvragen aan artikel 3 EVRM. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de wijze van behandeling van asielaanvragen ten aanzien van artikel 3 EVRM in overeenstemming is met het door het Hof in deze uitspraak gegeven oordeel.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie in hoeverre de onderhavige uitspraak van invloed zal zijn op de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken. Ook vragen deze leden om te reageren op de overweging van het Hof dat er gronden waren om te twifelen aan de accuraatheid van de ambtsberichten over Somalië.

Ook na deze uitspraak bestaat nog steeds aanleiding uit te gaan van de juistheid, volledigheid en actualiteit van de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken, tenzij er in een bijzonder geval concrete aanleiding is daaraan te twifelen. De ambtsberichten zullen tevens als een belangrijke bron blijven dienen bij de toetsing en beoordeling van asiel-

aanvragen. Daarnaast zal waar nodig door de IND, bijvoorbeeld ingeval van het ontbreken van een ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken, gebruik worden gemaakt van andere informatie. Wat het oordeel van het Hof ten aanzien van de ambtsberichten over Somalië betreft, wordt verder opgemerkt dat het Hof stelt dat het niet de bedoeling van de Nederlandse regering was geweest om Salah Sheekh uit te zetten naar enig ander gebied dan de gebieden die zij als (relatief veilig) beschouwde. Het Hof overwoog dat, hoewel die in het noorden van Somalië gelegen gebieden in het algemeen stabiel en veiliger waren dan het zuiden en midden van Somalië, er toch een verschil was in de positie van enerzijds de personen die daarvandaan komen en er stam- en familiebanden hebben en anderzijds de personen die uit andere delen van Somalië komen en niet zulke banden hebben.

De leden van de SP-fractie vragen welke andere informatie in de toekomst bij de beoordeling van asielzaken dan alleen ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken gebruikt zal worden, en hoe groot het aandeel van deze andere informatie in het besluitvormingsproces zal zijn. In die gevallen dat er over de situatie in een land van herkomst geen ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken beschikbaar is, vindt de beoordeling plaats op grond van andere beschikbare informatie uit objectieve bron, waarbij met name moet worden gedacht aan ambtsberichten van andere landen en rapporten van internationale organisaties. Ook in de gevallen dat wel een ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken beschikbaar is, maar andere bronnen deze informatie aanvullen, kunnen deze andere bronnen worden betrokken bij de besluitvorming. In het voornemen dan wel de beschikking worden de gebruikte bronnen zo veel mogelijk genoemd. Voor zover het hier gaat om de feitelijke informatie, wordt deze door de IND betrokken bij de toetsing en beoordeling van asielaanvragen en maakt informatie derhalve een belangrijk onderdeel uit van haar beslissingen.

De leden van de SP-fractie vragen of de uitspraak van het Hof tot gevolg heeft dat de Somalische minderheden voortaan zullen worden aangemerkt als vluchtelingen in de zin van de vluchtelingendefinitie van het Vluchtelingenverdrag.

De uitspraak van het Hof heeft betrekking op de toetsing van asielaanvragen aan artikel 3 EVRM en dus geen betrekking op de toetsing aan het Vluchtelingenverdrag. In de Vc 2000 is in de landenparagraaf Somalië terzake van de toetsing aan artikel 3 EVRM opgenomen dat de minderheidsgroep Reer Hamar aangemerkt is als een kwetsbare minderheidsgroep in de zin van de onderhavige uitspraak van Hof.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie het begrip «geloofwaardig individueel risico» verder te verduidelijken, omdat dat in tegenspraak lijkt te zijn met de uitspraak van het Hof waarin duidelijk wordt verwoord dat wanneer leden van een kwetsbare minderheidsgroep slachtoffer zijn van geweld, omdat zij tot die groep behoren, daarmee is voldaan aan het individualiseringsvereiste.

De stelling dat in deze uitspraak van het Hof duidelijk wordt verwoord dat wanneer leden van een kwetsbare minderheidsgroep slachtoffer zijn van geweld, omdat zij tot die groep behoren, daarmee is voldaan aan het individualiseringsvereiste, wordt dezerzijds niet onderschreven. In dit verband is rechtsoverweging 146 van de uitspraak van belang, waarin het Hof juist ingaat op de persoonlijke omstandigheden van betrokkene. Uit de onderhavige uitspraak volgt dat het Hof het individualiseringsbeginsel nuanceert door een relatie te leggen met de kwetsbare positie van een minderheidsgroep in een land, alsmede met de daaruit voortvloeiende

risico's voor een persoon uit die minderheidsgroep bij terugkeer. Er dient derhalve wel degelijk sprake te zijn van een geloofwaardig individueel risico.

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

Alvorens de leden van de VVD-fractie overgaan tot het bespreken van de onderhavige brief, refereren zij aan de kamervragen die op 15 januari 2007 zijn gesteld en welke, aldus deze leden nog niet zijn beantwoord.

De Kamerleden Schippers en Ter Broeke (VVD) hebben vragen gesteld aan de minister van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken over de onderhavige uitspraak, welke op 18 januari 2007 werden ingezonden, met als kenmerk 2060705650. Bij brief van 21 februari 2007 (TK vergaderjaar 2006–2007, 708, nr. 63) is een reactie gegeven op deze kamervragen. Daarin is onder meer gesteld dat uw Kamer te zijner tijd geïnformeerd zal worden over de uitkomsten en over de gevolgtrekkingen die de regering aan de onderhavige uitspraak zal verbinden. Bij de voormelde brief van 22 juni 2007 is uw Kamer aldus geïnformeerd omtrent de uitkomsten van deze uitspraak, alsmede over de gevolgen hiervan voor het Nederlandse asielbeleid en de asielpraktijk.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij de inschatting deelt dat de uitspraak van het EHRM, zowel inhoudelijk als procedureel, verstreckende gevolgen zou kunnen hebben voor de Nederlandse rechtsorde in het algemeen en het Nederlandse asielbeleid in het bijzonder. Deelt de regering in zijn algemeenheid de mening van deze leden dat het EHRM met deze uitspraak en de hieronder beschreven (potentiële) gevolgen, ingrijpt op een beleidsgebied waarover op Europees niveau noch op het niveau van de Raad van Europa bindende afspraken zijn gemaakt en dat het Hof daarmee de beleidsvrijheid van Nederland in deze op een te verstreckende wijze aantast?

Op wat de gevolgen van de uitspraak voor het Nederlandse asielbeleid zijn, is hiervoor reeds ingegaan en deze gevolgen zijn ook verwoord in de brief van 22 juni 2007 en in het WBV dat op 2 augustus jongstleden is gepubliceerd in de Staatscourant. Het ontbreken van bindende afspraken op Europees niveau en op het niveau van de Raad van Europa doet niet af aan het feit dat concrete uitzettingen, indien daarover een klacht wordt ingediend bij het Hof, door het Hof getoetst worden op verenigbaarheid met het EVRM. Deze zaak vormt daarop geen uitzondering.

Op de vragen van de leden van de VVD-fractie waarom de regering bij het geven van haar reactie ervoor heeft gekozen slechts op drie punten (slachtofferschap, uitputtingsvereiste en het singled out-criterium) in te gaan op de consequenties van de uitspraak, terwijl het, aldus deze leden, als evident mag worden verondersteld dat de consequenties zo mogelijk veel groter zijn dan deze drie door de regering gekozen punten, antwoorden wij als volgt. Het betreft hier een uitspraak met een groot aantal rechtsoverwegingen. De drie elementen die in de betreffende brief zijn genoemd, betreffen naar de mening van het kabinet de belangrijkste redenen om deze uitspraak aan de Grote Kamer van het Hof voor te willen leggen, aangezien het Hof ten aanzien van deze elementen in de onderhavige uitspraak afwijkt van haar eerdere uitspraken. Daarin zag het kabinet aanleiding om in haar brief expliciet in te gaan op deze elementen.

Ten aanzien van het uitputtingsvereiste hebben de leden van de VVD-fractie enkele vragen gesteld, die gezien hun onderlinge samenhang hieronder tezamen zullen worden beantwoord. Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat het uitputtingsvereiste een cruciaal onderdeel is van het Europese rechtsbestel? Deelt de regering dan ook de inschatting dat de door het Hof gekozen lijn zowel inhoudelijk

als procedureel verstrekkinge gevolgen hebben voor de Nederlandse en Europese rechtsorde? Kan de regering een appreciatie geven van de mogelijke gevolgen van dit onderdeel van de uitspraak? Kan daarbij worden aangegeven wat de regering in Europees verband gaat ondernemen om ervoor te zorgen dat het Hof zich in het vervolg wel degelijk gebonden acht aan het cruciale uitputtingsvereiste.

Het belang van het uitputtingsvereiste volgt reeds uit artikel 35 EVRM, waarin wordt bepaald dat een klacht bij het Hof niet ontvankelijk is, indien de nationale rechtsmiddelen niet zijn uitgeput. Het kabinet is het niet eens met de stelling van deze leden dat het Hof met deze uitspraak het uitputtingsvereiste feitelijk heeft losgelaten. Dit oordeel van het Hof ziet specifiek op de jurisprudentiële lijn van de nationale rechterlijke instanties in met Salah Sheekh vergelijkbare gevallen. Naar de mening van het kabinet zal dit oordeel van het Hof noch inhoudelijk noch procedureel verstrekkinge gevolgen hebben voor de Nederlandse en Europese rechtsorde.

De leden van de VVD-fractie zeggen met verbazing te hebben kennisgenomen van het ontbreken van een reactie van de regering op drie specifieke onderdelen van de uitspraak van het EHRM. Het Hof lijkt, aldus deze leden, een lijn in te zetten waarbij er nu sprake moet zijn van het kunnen afgeven van een garantie van veiligheid alvorens mag worden uitgezet. Daarnaast lijkt het Hof volgens deze leden vraagtekens te plaatsen bij het Nederlandse beleid inzake binnenlandse vluchtalternatieven. Tenslotte lijkt de onderhavige uitspraak de toepassing van artikel 3 EVRM in het vreemdelingenrecht grondig te herdefiniëren. Deze leden vragen hoe de regering deze onderdelen van de uitspraak apprecieert. Tevens vragen zij of de regering als gevolg van deze lijn beleidsaanpassingen gaat doorvoeren.

In voornoemd WBV is reeds een aanpassing verwerkt ten aanzien van de wijze van toetsing aan artikel 3 EVRM in het algemeen. Thans wordt verder bezien of beleidsaanpassing op het landenbeleid als gevolg van deze uitspraak nodig is.

Het kabinet deelt niet de opvatting van deze leden dat het Hof een «garantie van veiligheid» verlangt voordat mag worden uitgezet. Het Hof heeft zijn vaste jurisprudentie, dat het aan de vreemdeling zelf is om aan te tonen dat er bij terugkeer een reëel risico op een behandeling als beschreven in artikel 3 EVRM bestaat, niet losgelaten. Voorts wordt voor het antwoord op deze vraag verwezen naar hetgeen hiervoor reeds is overwogen ten aanzien van het tegenwerpen van een binnenlands vestigingsalternatief.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze het Nederlandse asielbeleid en wetgeving in de toekomst zal worden vormgegeven met betrekking tot het singled out-criterium in het licht van deze uitspraak van het Hof. Is er nu wel of geen sprake van nuancering dan wel verruiming van het huidige beleid dat als primair toetsingsmiddel de individuele dreiging kent, zo vragen deze leden?

Volgens de jurisprudentie van het Hof dat tot voor kort gold, diende de beoordeling van een asielverzoek te geschieden op basis van een individualiseerbaar risico.

In lijn met het singled out-vereiste en in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof werd bij de aanname van de schending van artikel 3 EVRM bij terugkeer een zwaar accent gelegd op het individuele verhaal van asielzoekers. In de onderhavige uitspraak heeft het Hof dit vereiste genuanceerd door een relatie te leggen met de kwetsbare positie van een minderheidsgroep in een land, alsmede met de daaruit voortvloeiende risico's voor een persoon uit die minderheidsgroep bij terugkeer. Gelet hierop is de toets aan artikel 3 EVRM zodanig aangepast dat bij de beoordeling van het individualiseerbare risico van een asielzoeker de algehele situatie in een land, met inbegrip van de generieke omstandigheden –

zoals het behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep – wordt betrokken. Daarbij dient wel sprake te zijn van een geloofwaardig individualiseerbaar risico.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze de door het Hof in zijn uitspraak geuite kritiek op de ambtsberichten wordt weerlegd. Tevens vragen zij om aan te geven welke andere informatie dan ambtsberichten zal worden betrokken bij de beoordeling van asielaanvragen, die daarbij een rol gaan spelen.

Naar de mening van het kabinet is geen sprake van weerlegging van de door het Hof ter zake geuite kritiek aan de orde. Onderzocht is op welke wijze de uitspraak van het Hof op dit punt kan worden nagekomen. Wat het betrekken van andere informatie dan de informatie uit de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken betreft verdient opmerking dat niet enkel door de vreemdeling ingeroepen bronnen aanleiding kunnen vormen voor twijfel. Ook ambtshalve onderkende objectieve bronnen kunnen aanknopingspunten voor twijfel vormen. In die gevallen dat er over de situatie in een land van herkomst geen ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken beschikbaar is, vindt de beoordeling plaats op grond van andere beschikbare informatie uit objectieve bron, waarbij met name moet worden gedacht aan ambtsberichten van andere landen en rapporten van internationale organisaties. Ook in de gevallen dat wel een ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken beschikbaar is, maar andere bronnen deze informatie aanvullen, kunnen deze andere bronnen worden betrokken bij de besluitvorming. Het gaat daarbij slechts om de feitelijke informatie uit de betreffende documenten. In het voornemen dan wel de beschikking worden de gebruikte bronnen zo veel mogelijk genoemd.

Heeft de Nederlandse regering, vragen de leden van de VVD-fractie, in overweging genomen om de onderhavige uitspraak naast zich neer te leggen, zoals ook andere lidstaten (het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) eerder deden ten aanzien van soortgelijke verstreckende uitspraken van het Hof? Zo neen, waarom niet.

Hieromtrent merken wij op dat de uitspraken van het Hof ingevolge artikel 46 van het EVRM bindende kracht hebben en dat landen die partij zijn bij het EVRM derhalve gevolg dienen te geven aan een uitspraak van het Hof. Nederland acht zich gehouden om deze verplichting na te leven.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie welke acties de regering zal ondernemen om verstreckende gevolgen van de onderhavige uitspraak te voorkomen en wat de gevolgen van de wijzigingen in het asielbeleid zullen zijn voor de beheersbaarheid van de instroom van asielzoekers en de te verwachten hoeveelheid afgegeven verblijfsvergunningen. Zoals wij reeds hierboven hebben opgemerkt, dienen de uitspraken van het Hof door Nederland te worden gevolgd. Dit vloeit immers voort uit de internationaalrechtelijke verplichtingen die Nederland is aangegaan. Een eventuele verhoogde instroom of een verhoging van het aantal afgegeven verblijfsvergunningen vloeit in zoverre evenzeer voort uit de nakoming van die internationaalrechtelijke verplichtingen.

Vragen en opmerkingen van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie merken op dat deze gevaarlijke uitspraak van het Hof eens te meer de negatieve gevolgen van Europese inmenging op het nationale vreemdelingenbeleid aantoonst. Zij stemmen niet in met de wijze waarop zonder slag of stoot de uitspraak van het Hof in het nationale vreemdelingenbeleid wordt opgenomen.

De gevolgen zijn duidelijk. Vele vreemdelingen die tot een kwetsbare groep behoren, hoeven vanaf heden amper aan te tonen individueel

vluchteling te zijn. Er wordt gesproken over «geringe indicaties» en «er worden minder eisen gesteld ten aanzien van de aannemelijkheid van het individuele asielrelaas». Oftewel, men kan een flinterdun verhaal in elkaar flansen rond het behoren tot een bepaalde groep, en verblijf is verzekerd. Het is logisch dat dit naast een grotere asielinstream (die niet wenselijk is) zal leiden tot zeer veel misbruik. Immers, het is in de praktijk nauwelijks te controleren of iemand tot een bepaalde groep behoort. Het is nu al aan de orde van de dag dat vreemdelingen zich met een onjuiste nationaliteit presenteren, dus de valse claim dat men tot een bepaalde groep behoort zal vaak bij de IND worden neergelegd. Misbruik kan nu juist nog worden tegengegaan middels de individuele toets, hetgeen al moeilijk genoeg is, maar deze uitspraak haalt zelfs dat onderuit. Kortom, de leden van de PVV-fractie zien de gevolgen van de uitspraak voor de immigratie naar Nederland als desastreus.

Daarnaast heeft het Hof bepaald dat naast de ambtsberichten van Buitenlandse Zaken ook rapporten van niet-gouvernementele instellingen bij de besluitvorming betrokken dienen te worden. Nu worden bij het samenstellen van de ambtsberichten al rapporten van niet-gouvernementele organisaties betrokken. De informatie van deze berichten wordt afgezet tegen wat er nog meer over het land bekend is. Als voorbeeld kan verwezen worden naar de literatuurlijst van het ambtsbericht over Somalië van 2005, waaruit blijkt dat een veelheid aan bronnen is gebruikt waaronder informatie van Amnesty International en UNHCR. Het is dan ook onzinnig om nu zomaar achter de uitspraak van het Hof aan te lopen, aldus deze leden.

Alvorens wij ingaan op de vragen van de leden van de PVV-fractie wensen wij ten aanzien van de opmerkingen van deze leden het volgende aan te geven. In het kader van het Europese samenwerkingsverband is reeds overeengekomen om ook op het terrein van het vreemdelingenbeleid te komen tot gemeenschappelijke en uniforme regelgeving. Voormelde richtlijn 2004/83/EG is hiervan een duidelijk voorbeeld. Voorts onderschrijven wij het belang van het EVRM – inbegrepen de uitspraken van het EHRM – binnen onze rechtsstaat en zijn wij van mening dat de daaruit voor Nederland voortvloeiende verplichtingen naar behoren dienen te worden nagekomen.

Op de vraag van de leden van de PVV-fractie of de regering bereid is om de beleidswijziging naar aanleiding van deze uitspraak van het Hof met onmiddellijke ingang terug te draaien delen wij mee dat dit, in het licht van de internationaalrechtelijke verplichtingen die Nederland is aangegaan, ongeoorloofd en onjuist zou zijn. Derhalve zullen wij daartoe niet overgaan.

Met verwijzing naar datgene hierboven met betrekking tot de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober jongstleden is opgemerkt, willen wij nog benadrukken dat blijkens deze uitspraak, het beleid dat recentelijk naar aanleiding van deze uitspraak is ontwikkeld op juiste wijze rekening houdt met het arrest van het Hof. De onderhavige uitspraak dient derhalve te worden aangemerkt als een bevestiging van het feit de ter zake getroffen beleidsaanpassing op de juiste wijze is geschied, teneinde de uitspraak van het Hof in de zaak Salah Sheekh naar behoren na te komen.

Op de vraag van de leden van de PVV-fractie of de regering bereid is om, in navolging van het Verenigd Koninkrijk, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM gedeeltelijk buiten werking te verklaren, hechten wij eraan te benadrukken dat dit in het geheel niet aan de orde is. De mogelijkheid die in artikel 15 EVRM wordt gegeven om in zeer uiterste gevallen, te weten ten tijde van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand, af te wijken van sommige bepalingen van het EVRM ziet niet op artikel 3 EVRM, dat absoluut is, en is ook overigens niet aan de orde. Derogatie is dan ook

niet mogelijk. Ten aanzien van het Vluchtelingenverdrag geldt, evenals ten aanzien van het EVRM, dat de lidstaten gehouden zijn om de aanvragen van asielzoekers in behandeling te nemen, teneinde te onderzoeken of zij bescherming behoeven en indien nodig die bescherming dan ook daadwerkelijk te bieden.

In reactie op de vraag van de leden van de PVV-fractie of de regering de mening deelt dat het waarschijnlijk is dat er een grote aanzuigende werking uit zal gaan van de beleidswijziging op basis van genoemde uitspraak, verwijzen wij naar hetgeen hiervoor hierover reeds is geantwoord.

Op de vraag van de leden van de PVV-fractie of de regering de mening deelt dat de betreffende beleidswijziging meer misbruik van het asielbeleid in de hand werkt merken wij het volgende op. De regering is van mening dat deze beleidswijziging niet met zich brengt dat meer misbruik van het asielbeleid in de hand wordt gewerkt. De IND heeft door de jaren heen veel kennis en expertise opgedaan waar het bijvoorbeeld gaat om de vaststelling van identiteit en nationaliteit van asielzoekers, evenals de vraag tot welke minderheidsgroep van een land de betrokkene behoort. Bovendien bestaat de mogelijkheid om in geval van twijfel de minister van Buitenlandse Zaken te verzoeken om ten aanzien van een asielzoeker een individueel ambtsbericht uit te brengen. Daarbij zal dan ter plaatse onderzoek worden verricht naar relevante informatie.

Verder vragen de leden van de PVV-fractie hoeveel extra asielaanvragen en hoeveel extra inwilligingen van asielaanvragen het gevolg van de onderhavige beleidswijziging zullen zijn en hoeveel extra asielverzoeken specifiek op basis van deze beleidswijziging zullen worden ingediend. In het licht van datgene reeds hiervoor ter zake is opgemerkt delen wij mee dat het nagenoeg onmogelijk is om antwoord te geven op de vraag hoeveel extra asielaanvragen en hoeveel extra inwilligingen van asielaanvragen als gevolg van deze beleidswijziging zullen volgen. De vraag hoeveel extra asielverzoeken specifiek op basis van deze beleidswijziging zullen worden ingediend, is evenmin te beantwoorden.

Ons antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie wat de regering gaat doen met het deel van de uitspraak over de ambtsberichten luidt als volgt. Allereerst verdient opmerking dat van de juistheid, volledigheid en actualiteit van de informatie in de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken wordt uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten ontstaan voor twijfel. Niet enkel door de vreemdeling ingeroepen bronnen kunnen aanleiding vormen voor twijfel. Ook ambtshalve onderkende objectieve bronnen kunnen aanknopingspunten voor twijfel vormen. In die gevallen dat er over de situatie in een land van herkomst geen ambtsbericht beschikbaar is, vindt de beoordeling plaats op grond van andere beschikbare informatie uit objectieve bron, waarbij met name moet worden gedacht aan ambtsberichten van andere landen en rapporten van internationale organisaties. Ook in de gevallen dat wel een ambtsbericht beschikbaar is, maar andere bronnen deze informatie aanvullen, kunnen deze andere bronnen worden betrokken bij de besluitvorming. Het bovenstaande was reeds het uitgangspunt bij de beoordeling van asielverzoeken, maar is nu expliciet in de Vc 2000 neergelegd. Wel zullen de gebruikte bronnen meer dan voorheen dienen te blijken uit het voornemen dan wel de beschikking.