

Vergaderjaar 2008–2009

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1258

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2009

1 Inleiding

Op 19 februari jongstleden hadden wij een spoeddebat (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 57) over het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) over artikel 15, onder c, van Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (hierna: Kwalificatierichtlijn)¹.

Tijdens voornoemd debat heb ik u toegezegd uiterlijk 17 maart een analyse te zenden van het arrest. De datum van 17 maart is gekozen omdat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op deze dag een zitting heeft geagendeerd in de zaak waar het arrest betrekking op heeft. De toegezegde analyse vindt u hieronder.

De analyse brengt mij tot de conclusie dat het arrest van het Hof geen grote gevolgen zal hebben voor de asielpraktijk in Nederland. Ik verwacht met name dat «uitzonderlijke situaties» zich in een uiterst beperkt aantal situaties zullen voordoen. Op dit moment zijn geen beleidswijzigingen aangewezen. Ik zie daarom ook na deze nadere analyse geen aanleiding om reeds gegeven asielbeslissingen nogmaals te bezien.

2 Kader

Artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 geeft de gronden waarop een asielzoeker in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Deze verblijfsvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling:

- a die verdragsvluchteling is;
- b die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden

¹ Richtlijn 2004/83 van 29 april 2004, PbEG 2004, L 304. De Kwalificatierichtlijn is met ingang van 25 april 2008 geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000 (Stb. 2008, 115) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2008, 116) en met ingang van 25 mei 2008 in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Stcrt. 2008, 97).

- onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;
- c van wie naar het oordeel van Onze Minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst;
 - d voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar, of
 - e die als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend;
 - f die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling, die dezelfde nationaliteit heeft als deze vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend.

De gronden a. en b. geven de bescherming waarop de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft. Het betreft bepalingen die gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Bescherming op grond hiervan wordt daarom ook aangeduid als internationale bescherming.

De overige gronden van artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 hebben hun basis in het nationale beleid en geven dus nationale bescherming. De Kwalificatierichtlijn heeft geen betrekking op deze nationale bescherming.

3 De internationale bescherming onder de Kwalificatierichtlijn

De Kwalificatierichtlijn kent twee vormen van internationale bescherming:

- 1 de vluchtelingenstatus;
- 2 de subsidiaire-beschermingsstatus.

De eerste komt overeen met de bescherming die wordt geboden onder het Vluchtelingenverdrag¹. Deze is in de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen in artikel 29, eerste lid, onder a, zie de hierboven in paragraaf 2 genoemde a-grond.

Een persoon kan in aanmerking voor subsidiaire bescherming wanneer hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus, maar er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer een reëel risico zou lopen op «ernstige schade». De subsidiaire-beschermingsstatus betreft de b-grond van artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

In artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn wordt het begrip «ernstige schade» gedefinieerd:

«Ernstige schade bestaat uit:

- a) doodstraf of executie; of

¹ Het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, 88) en het bijbehorende Protocol van New York van 1967 (Trb. 1967, 76).

- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of:
- c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.»

Het arrest betreft onderdeel c) van dit artikel 15.

4 Toepassing van artikel 15, onder c, Kwalificatierichtlijn vóór het arrest

Nederland heeft tijdens de procedure die heeft geleid tot dit arrest het standpunt ingenomen dat artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn geen aanvullende of andere bescherming biedt ten opzichte van artikel 3 van het EVRM.

Bij de beoordeling van een asielaanvraag geldt dat de algemene situatie in het land van herkomst, die bekend is uit objectieve bronnen zoals de ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken, steeds wordt meegenomen. Hieruit volgt dat een schending van artikel 3 van het EVRM eerder aannemelijk zal worden geacht als bekend is dat schendingen op grote schaal plaatsvinden. Dit is steeds de staande beslispraktijk geweest.

Naar aanleiding van het arrest «Salah Sheekh» van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 11 januari 2007¹ is in aanvulling hierop het beleid inzake «kwetsbare minderheidsgroepen» ontwikkeld. Dit beleid houdt het volgende in.

Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 dient de vreemdeling normaal gesproken specifieke individuele kenmerken (special distinguishing features) naar voren te brengen, waaruit valt af te leiden dat hij bij terugkeer een reëel risico loopt op de in die bepaling bedoelde behandeling. In die gevallen dat in het land van herkomst sprake is van willekeurig geweld of van willekeurige mensenrechtenschendingen, vormt dit op zichzelf onvoldoende grond om een reëel en individueel risico op eerder beschreven behandeling aan te nemen.

Echter, een reëel en individueel risico bij terugkeer wordt – ook in een situatie van willekeurige geweld of van willekeurige mensenrechtenschendingen – ook aangenomen indien:

- a. de vreemdeling behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep in zijn land van herkomst; en
- b. hij met op zichzelf beperkte individuele indicaties aannemelijk heeft gemaakt dat in samenhang daarmee een dreigende schending van artikel 3 van het EVRM aanwezig is.

Voor het oordeel dat de vreemdeling met op zichzelf beperkte indicaties aannemelijk heeft gemaakt dat een schending van artikel 3 van het EVRM dreigt, is niet vereist dat betrokkene persoonlijk een dergelijke behandeling heeft ondervonden. Ook indien er sprake is van mensenrechtenschendingen in de naaste omgeving van de vreemdeling bij personen die behoren tot de betreffende kwetsbare minderheidsgroep, kan dit voldoende grond zijn om zulks aan te nemen.

In beginsel wordt ervan uitgegaan dat de mensenrechtenschendingen die ten aanzien van de vreemdeling zelf of in zijn naaste omgeving hebben plaatsgevonden, voldoende grond opleveren voor het oordeel dat de vreemdeling bij terugkeer – opnieuw dan wel alsnog – een reëel risico zal lopen op een behandeling als hierboven bedoeld.

¹ U zie ook mijn brief van 22 juni 2007, Kamerstukken II 2006/07, 29 344, nr. 64.

Gezien het standpunt dat artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn geen andere of aanvullende bescherming biedt ten opzichte van artikel 3 van het EVRM, was met dit beleid mede beoogd toepassing te geven aan artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn.

De vraag of er in een land of een gebied een gewapend conflict gaande was, had voor de toepassing van het beleid op zichzelf geen doorslaggevende betekenis.

5 Inhoud van het arrest

Het arrest betreft de beantwoording van prejudiciële vragen gesteld door de Afdeling. De Afdeling heeft het Hof ten eerste gevraagd of artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn dezelfde bescherming biedt als artikel 3 van het EVRM. De tweede vraag van de Afdeling betrof een verzoek om aanvullende criteria voor het geval het Hof zou oordelen dat artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn niet dezelfde bescherming biedt als artikel 3 van het EVRM.

Het Hof stelt dat asielzoekers, om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming, in beginsel hun individuele risico moeten aantonen. Hierbij benadrukt het Hof dat de enkele objectieve vaststelling van een gevaar dat verband houdt met de algemene situatie in een land normaliter niet volstaat om aan te tonen dat een asielzoeker aan de voorwaarden van artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn voldoet. Er kan zich echter een uitzonderlijke situatie voordoen waarin er een dermate hoog risico is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat die persoon individueel het betrokken risico zou lopen. Hoe meer de verzoeker eventueel het bewijs kan leveren dat hij specifiek wordt geraakt om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, hoe lager de mate van willekeurig geweld zal zijn die vereist is opdat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

Bij de individuele beoordeling van een verzoek tot subsidiaire bescherming kan met name rekening worden gehouden met: (1) de geografische omvang van de situatie van willekeurig geweld en de daadwerkelijke bestemming van de asielzoeker wanneer hij naar het land terugkeert; en (2) in voorkomend geval het bestaan van een duidelijke aanwijzing dat er een reëel risico is. Indien deze aanwijzing er is, kan de mate van willekeurig geweld die vereist is om voor subsidiaire bescherming in aanmerking te komen, lager zijn.

Bij wijze van uitzondering kan een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van de asielzoeker worden geacht aanwezig te zijn wanneer de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict dermate hoog is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land of gebied louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico op die bedreiging zou lopen. Het Hof geeft hierbij aan dat het aan de nationale autoriteiten is om de mate van willekeurig geweld te beoordelen en daarmee om te beoordelen of een dergelijke uitzonderlijke situatie zich voordoet.

Het Hof verwijst voorts naar het arrest van het EHRM inzake N.A. tegen het VK van 17 juli 2008. Hierin overweegt het EHRM:
«From the foregoing survey of its case-law, it follows that the Court has never excluded the possibility that a general situation of violence in a country of destination will be of a sufficient level of intensity as to entail that any removal to it would necessarily breach Article 3 of the Convention. Nevertheless, the Court would adopt such an approach only in the

most extreme cases of general violence, where there was a real risk of ill-treatment simply by virtue of an individual being exposed to such violence on return.»¹

Het Hof overweegt dat zijn uitlegging van artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn volledig verenigbaar is met het EVRM, daarbij inbegrepen dit arrest van het EHRM.

6 Toetsing aan artikel 29, eerste lid, onder b, Vreemdelingenwet 2000

Met het arrest van het Hof in de hand zie ik de toetsing aan artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 als volgt voor me.

Allereerst merk ik op dat de toets aan artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 pas aan de orde is indien aan de hand van de a-grond is geconstateerd dat de vreemdeling geen vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag van Genève.

Vervolgens zal worden getoetst of de vreemdeling een individualiseerbaar en reëel risico loopt op een behandeling als bedoeld in artikel 3 van het EVRM. Deze toetsing komt overeen met de toetsing of de vreemdeling een individualiseerbaar en reëel risico loopt op ernstige schade in de zin van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn. Het kan hier gaan om een situatie waarin sprake is van een gewapend conflict, maar dat is voor deze toetsing niet noodzakelijk.

Als geen sprake is van een individualiseerbaar en reëel risico, zal worden bekeken of de vreemdeling behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep die met reeds geringe indicaties aannemelijk kan maken dat er bij terugkeer een reëel risico bestaat op schending van artikel 3 van het EVRM. Dit beleid is hierboven in paragraaf 4 beschreven en behoeft naar aanleiding van dit arrest op zichzelf niet te worden aangepast.

Tot slot kan de mate van willekeurig geweld binnen een gewapend conflict in uitzonderlijke gevallen dermate hoog zijn dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land of gebied louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico op die bedreiging zou lopen. In deze gevallen zal de vreemdeling derhalve slechts zijn identiteit en zijn afkomst uit het betreffende gebied aannemelijk hoeven te maken om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming. In deze gevallen is niet vereist dat de vreemdeling behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep. Bij deze toetsing zal steeds de geografische omvang van het willekeurig geweld worden meegewogen.

7 Toepassing op het Nederlandse beleid

7.1 Individuele beoordeling

Naar mijn oordeel is hetgeen in het arrest is neergelegd voor het overgrote deel in overeenstemming met het Nederlandse asielbeleid en sluit het aan bij de jurisprudentie van het EHRM in Straatsburg.

Uitgangspunt bij de beoordeling van asielaanvragen is en blijft de individuele beoordeling. In het geval de algehele (gewelds)situatie in een land van herkomst slechter wordt, zal daarbij van de individuele vreemdeling minder worden verwacht met betrekking tot hij of zij individueel aannemelijk moet maken. Dit is ook als zodanig verwerkt in de Vreemdelingen-circulaire.

¹ NA t Verenigd Koninkrijk, EHRM 17 juli 2008, nr. 25 904/07. Dit is later bevestigd in het arrest inzake F.H. t Zweden, EHRM 20 januari 2009, nr. 32 621/06.

7.2 Gewapend conflict

Van belang is dat artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn blijkens de tekst alleen betrekking heeft op situaties waarin sprake is van een internationaal of intern gewapend conflict. Dit begrip is nader uitgewerkt in de jurisprudentie van de Afdeling.

Het EHRM spreekt in meer algemene termen over geweldssituaties; «possibility that a general situation of violence in a country of destination will be of a sufficient level of intensity as to entail that any removal to it would necessarily breach Article 3 of the Convention.» Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met het begrip «gewapend conflict».

Er is, blijkens de jurisprudentie van de Afdeling, sprake van een binnenlands gewapend conflict indien een georganiseerde gewapende groep met een verantwoordelijk bevel in staat is op het grondgebied van een land of een gedeelte daarvan militaire operaties uit te voeren jegens de strijdkrachten van de autoriteiten van dat land dan wel van een andere groepering. Deze militaire operaties dienen dan aanhoudend en samenhangend van aard te zijn, wil sprake zijn van een gewapend conflict. Ongeregeldheden en spanningen, zoals rellen, leiden niet tot de conclusie dat sprake is van een zodanig conflict.

Aan het ministerie van Buitenlandse Zaken is, met het oog op een zo zorgvuldig mogelijke asielp praktijk, gevraagd om in de algemene ambtsberichten een toetsing op te nemen van de vraag of in (een deel van) het betreffende land sprake is van een gewapend conflict volgens de definitie van Afdeling. Indien geen informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hierover voorhanden is, zal ik, indien dat nodig is, zelf, op basis van de mij bekende landeninformatie hierover een standpunt innemen. Tot slot kan ook in de jurisprudentie een standpunt hierover ontwikkeld worden.

Op dit moment wordt een gewapend conflict gaande geacht in:

- Colombia, in het district Valle del Cauca;
- Zuid- en Centraal-Somalië;
- Sri Lanka, in de noordelijke provincie; en
- Sudan, regio Darfur.

Een gewapend conflict wordt *niet* geacht gaande te zijn in:

- Armenië;
- Burundi;
- Ivoorkust;
- Kosovo;
- Noord-Irak;
- Nepal;
- Rusland, met name Tsjetsjenië;
- Noord-Somalië, te weten Somaliland, Puntland, Sool en Sanaag;
- Sudan, buiten Darfur.

Met betrekking tot een aantal landen verwacht ik binnenkort een ambtsbericht met een standpunt ten aanzien van gewapend conflict. Het gaat met name om Afghanistan, Congo (Democratische Republiek), Ethiopië, Centraal- en Zuid-Irak en Turkije.

7.3 Uitzonderlijke situatie

Algemeen

Het Hof geeft aan dat binnen een situatie van «gewapend conflict» sprake kan zijn van een «uitzonderlijke situatie» waarin de mate van willekeurigheid

geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict dermate hoog is dat een burger die terugkeert louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt. Duidelijke indicatoren voor zo'n uitzonderlijke situatie worden echter niet gegeven.

Naar aanleiding van het arrest zal ik, indien daartoe aanleiding is, specifiek dan voorheen neerleggen in hoeverre in een bepaald land of gebied sprake is van een «uitzonderlijke situatie».

In meer algemene zin ben ik van oordeel dat de bewoordingen in het arrest laten zien dat het hier om een uiterst beperkt aantal situaties zal gaan. Gedoeld wordt op de omstandigheid dat iedere burger, ongeacht de persoon, zich in een situatie van een concrete bedreiging bevindt, zoals dat bijvoorbeeld het geval kan zijn wanneer sprake is van oorlogsmisdrijven als genocide of mensenrechtenschendingen op grote schaal onder de bevolking.

Dit brengt mij tot de conclusie dat een situatie als hier bedoeld eigenlijk niet goed voorstelbaar is buiten de situaties waarin op basis van nationaal beleid categoriale bescherming is aangewezen. In de beschreven «uitzonderlijke situaties» zal immers tevens terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid worden geacht in verband met de algehele situatie aldaar.

De drie indicatoren voor het instellen van categoriaal beleid in artikel 3 106 Vreemdelingenbesluit 2000¹ ondersteunen dit naar mijn oordeel ook. De verwijzing van Het Hof naar de mate van willekeurig geweld en de geografische omvang ervan, is te vergelijken met de indicator onder a. Voorts is er ook overeenkomst met indicator c, aangezien een «uitzonderlijke situatie» dermate ernstig is, dat er binnen Europa consensus zal bestaan dat terugkeer niet aan de orde is.

Met andere woorden: de toepassing van «uitzonderlijke situaties» zal naar mijn oordeel niet breder zijn dan de toepassing van het categoriale beschermingsbeleid. Andersom wil het instellen van categoriale bescherming niet zonder meer zeggen dat er sprake is van een «uitzonderlijke situatie». Het instellen van een categoriaal beschermingsbeleid betreft immers een nationale discretionaire bevoegdheid die aan mij als Staatssecretaris van Justitie is toegedeeld. Deze bevoegdheid is niet beperkt tot situaties waarin sprake is van een gewapend conflict.

Eerste toetsing van landeninformatie aan begrip «uitzonderlijke situatie»

Hieronder volgt op basis van het bovenstaande een korte, eerste analyse of op dit moment moet worden aangenomen dat sprake is van een «uitzonderlijke situatie». Ik richt me in dit verband daartoe op de landen waarvoor momenteel een beleid van categoriale bescherming geldt.

In het huidige landgebonden asielbeleid zijn er drie landen waarvoor een categoriaal beschermingsbeleid geldt:

- Ivoorkust;
- Somalië, tenzij de vreemdeling tenminste zes maanden heeft verbleven in Puntland, Somaliland, Sool, of Sanaag;
- Sudan, voor niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur.

Uit het meest recente algemeen ambtsbericht over Ivoorkust² komt naar voren dat aldaar geen sprake is van een gewapend conflict. Artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn is derhalve niet van toepassing, zodat de vraag of sprake is van een uitzonderlijke situatie ook niet gesteld hoeft te worden.

¹ Artikel 3 106 Vreemdelingenbesluit 2000 luidt: «De indicatoren die in ieder geval zullen worden betrokken in de beoordeling of er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder d, van de Wet zijn:

a. de aard van het geweld in het land van herkomst, met name de ernst van de schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht, de mate van willekeur, de mate waarin het geweld voorkomt en de mate van geografische spreiding van het geweld;

b. de activiteiten van internationale organisaties ten aanzien van het land van herkomst indien en voorzover deze een graadmeter vormen voor de positie van de internationale gemeenschap ten aanzien van de situatie in het land van herkomst, en

c. het beleid in andere landen van de Europese Unie.»

² Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen ambtsbericht Ivoorkust, januari 2009, www.minbuza.nl

Uit het recent verschenen ambtsbericht Somalië¹ volgt dat een gewapend conflict kan worden aangenomen in Centraal- en Zuid-Somalië. Verder blijkt dat de veiligheidssituatie in grote steden als Mogadishu slecht is. Uit het ambtsbericht volgt naar mijn oordeel echter niet dat de geografische omvang van het willekeurig geweld zodanig is dat iedere burger in Centraal- of Zuid-Somalië in heel dat gebied louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt. Die situatie lijkt zich met name buiten de betrokken steden niet voor te doen. Ik concludeer daaruit dat hier geen sprake is van een «uitzonderlijke situatie» als bedoeld door het Hof. Het huidige landgebonden asielbeleid Somalië behoeft daarom materieel niet aangepast te worden op dit punt. Ik zal uw Kamer op korte termijn informeren of het landgebonden asielbeleid Somalië naar aanleiding van het recent verschenen ambtsbericht anderszins wijziging behoeft.

Uit het meest recente ambtsbericht Sudan² blijkt dat in Darfur sprake is van een gewapend conflict. Burgers en in het bijzonder ontheemden staan bloot aan geweld en mishandelingen door rebellengroepen en aan de regering gelieerde militias. Zowel rebellenfacties als regeringsmilities voerden aanvallen uit op, of begingen misdaden tegen de bevolking in ontheemdenkampen.

De bevolking in de ontheemdenkampen is hoofdzakelijk van Afrikaanse afkomst. Volgens een bron bevindt de Arabische bevolking van Darfur zich nog grotendeels in haar oorspronkelijke woonplaatsen en leeft zij weliswaar onder zware omstandigheden maar in relatieve veiligheid. Er is geen bewijs dat er gerichte aanvallen op Arabische dorpen of stammen worden uitgevoerd door de conflictpartijen.

Uit deze berichtgeving volgt dat in de situatie in Darfur niet zodanig is dat iedere burger, louter door zijn aanwezigheid, een reëel risico op ernstige schade loopt. Het zijn voornamelijk de niet-Arabische bevolkingsgroepen die dit risico lopen. Dit is in het huidige beleid reeds onderkend. De niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur worden beschouwd als een kwetsbare minderheidsgroep (zie ook paragraaf 4 van deze brief). Ook dit beleid behoeft derhalve geen aanpassing.

8 Europese dimensie

Aangezien het arrest de uitleg van een artikel van een EU-richtlijn betreft, ligt het mijns inziens voor de hand om bij andere lidstaten te toetsen op welke wijze zij invulling geven aan het artikel, mede in het licht van het arrest van het Hof. Ik streef naar een geharmoniseerde uitleg en toepassing van de Kwalificatierichtlijn. Standpuntbepaling door het in beeld brengen van de toepassing door de verschillende lidstaten zal echter enige tijd in beslag nemen. Ik stel mij voor dat ook de overige lidstaten bezig zijn met het analyseren van de uitspraak.

Tijdens de JBZ-raad van 26 en 27 februari jongstleden heb ik al aandacht gevraagd voor gezamenlijke afstemming tussen de lidstaten met betrekking tot de interpretatie van bijvoorbeeld de begrippen «gewapend conflict» en «uitzonderlijke situatie». In dit proces zou ook de Europese Commissie mogelijk een rol kunnen spelen.

9 Conclusie

Het voorgaande brengt mij tot de conclusie dat het arrest van het Hof geen grote gevolgen zal hebben voor de asielpraktijk in Nederland. Enige punten van het arrest zullen, hoewel zij vaak al impliciet werden toegepast in de asielpraktijk, explicieter worden neergelegd in de beleidsregels van de Vreemdelingencirculaire 2000. Het betreft hier dan vooral een determinatie in het landgebonden asielbeleid of er sprake is van een «gewapend conflict» en of er sprake is van een «uitzonderlijke situatie».

¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen ambtsbericht Somalië, maart 2009, www.minbuza.nl

² Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen ambtsbericht Sudan, december 2008, www.minbuza.nl

Vooral het laatste zal zich naar verwachting in een uiterst beperkt aantal situaties voordoen. De beoordeling dat er sprake is van een «uitzonderlijke situatie», of de beoordeling dat die situatie is beëindigd, zal vanzelfsprekend steeds aan uw Kamer worden voorgelegd.

Uit het voorgaande volgt ook dat er geen grote wijzigingen in het asielbeleid aangewezen zijn. Ik zie daarom ook na deze nadere analyse geen aanleiding om reeds gegeven asielbeslissingen nogmaals te bezien.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak