

Vergaderjaar 2008–2009

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1261

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2009

1 Inleiding

Zoals toegezegd tijdens het mondeling vragenuur van dinsdag 3 maart jongstleden (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 58, blz. 4686–4689) informeer ik u in deze brief over de maatregelen die ik tref naar aanleiding van specifieke ontwikkelingen met betrekking tot Somalische asielzoekers en hun gezinsleden.

2 Problematiek

Ik heb onderzoek laten doen naar de hoge instroom van Somaliërs in zowel absolute als relatieve zin, de samenstelling van deze instroom en de achtergronden hiervan. Somalische asielzoekers vormen momenteel de grootste groep asielaanvragers in Nederland. In totaal werden in 2008 bijna 4000 eerste asielaanvragen door Somaliërs ingediend. Dit betrof circa 30% van de totale asielinstroom in 2008 van ongeveer 13 000 eerste asielaanvragen. Deze hoge instroom heeft zich in 2009 vooralsnog voortgezet: in de eerste twee maanden van 2009 betrof de instroom van Somaliërs ongeveer 36% van de totale asielinstroom. In januari en februari 2009 werden in totaal ruim 2300 eerste asielaanvragen ingediend. Bijna 850 van deze aanvragen werden ingediend door Somaliërs.

Er is sprake van opvallend veel nareis van gezinsleden bij asielvergunninghouders. In 2008 werden door Somaliërs bijna 3 600 aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf gedaan op basis van gezinsvorming, gezinshereniging en beleid ten aanzien van adoptie- en pleegkinderen. In hetzelfde jaar werden bijna 1 400 mvv-aanvragen voor gezinsvorming, gezinshereniging en voor adoptie- en pleegkinderen ingewilligd. Het aantal mvv-aanvragen op deze gronden van Somaliërs is in 2008 ten opzichte van 2007 gestegen met ongeveer 75%.

In de gehele EU is sprake van een toename van het aantal aanvragen van Somalische asielzoekers. Uit voorlopige cijfers blijkt dat het aantal asielaanvragen van Somaliërs in de Europese Unie in 2008 met bijna 70% is gestegen ten opzichte van 2007. Na Italië met ongeveer 4 500 asiel-

aanvragen had Nederland de hoogste (absolute) instroom van Somalische asielzoekers. Het aantal Somalische aanvragen heeft zich in Zweden gestabiliseerd in 2008, terwijl in Nederland het aantal asielaanvragen van deze groep ongeveer een verdubbeling laat zien ten opzichte van 2007. Overigens is ook in een aantal andere Europese landen een aanzienlijke toename van Somalische asielaanvragen geregistreerd in 2008, zoals in Italië, Malta, Finland en Noorwegen.

In de afgelopen tijd hebben zijn er in toenemende mate signalen over misbruik en fraude door een deel van de Somalische asielzoekers. Dit betreft in het bijzonder de reisverhalen die duiden op mensensmokkel en die onduidelijk en oncontroleerbaar zijn, de aantallen aanvragen voor nareis van met name pleegkinderen, en de onmogelijkheid van het nemen van goede vingerafdrukken. In de loop van de tijd heb ik al maatregelen getroffen. Zo wordt er door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vanaf medio 2007 standaard DNA-onderzoek verricht om de familieband tussen ouders en hun biologische kinderen vast te kunnen stellen. Opvallend is, dat het aantal door Somaliërs gemelde niet-biologische kinderen, zijnde pleegkinderen, sedertdien is gestegen. De Nederlandse ambassades in Addis Abeba en Nairobi, waar Somalische mvv-aanvragen voornamelijk worden ingediend, hebben dit bevestigd.

Mensensmokkel

De mensensmokkel informatiegroep (MIG) van de IND heeft medewerkers gedetacheerd op de aanmeldcentra (AC's) met het doel relevante signalen met betrekking tot – vermoedelijke – mensensmokkel uit de rapporten van gehoor van de asielzoekers te filteren en daarbij deze gegevens onder andere te analyseren (en te verstrekken aan het Expertisecentrum mensenhandel- en smokkel (EMM)). Uit deze informatie blijkt dat van de groep Somalische asielzoekers ongeveer de helft heeft verklaard al dan niet tegen betaling hulp te hebben ontvangen bij de reis naar Nederland. Voorts is gebleken dat de verklaringen van Somalische asielzoekers omtrent hun reis naar Nederland niet overeenstemmen met informatie die anderszins bekend is. Zo hebben ongeveer 9 op de 10 van de vermoedelijk gesmokkelde Somalische asielzoekers in 2008 verklaard met het vliegtuig naar Nederland te zijn gekomen. Dit aantal is erg onwaarschijnlijk, aangezien informatie van FRONTEX het Europese beeld laat zien dat grote groepen Somaliërs vooral vanuit Libië naar Malta of Italië reizen. Bovendien blijkt uit informatie van het EMM dat illegale inreis naar het Schengengebied vaak via het grensgebied van Turkije en Griekenland plaatsvindt. Uit rapportages van het International Liaison Office (ILO) van de IND blijkt verder dat regelmatig wordt gesignaleerd dat Somaliërs over land vanuit bijvoorbeeld Oekraïne naar de EU doorreizen. Verder is uit meldingen van het ILO gebleken dat Somaliërs vaak gebruikmaken van paspoorten van (voormalige) landgenoten om door middel van een look-alike onstructie naar Europa te reizen.

Berichten over mensensmokkel en de reisroutes van asielzoekers worden door het EMM en IND gemonitord en waar mogelijk opgevolgd. Op basis van signalen van mensensmokkel lopen op dit moment enkele strafrechtelijke onderzoeken naar Somalische smokkelaars en gesmokkelden. Ook wordt door het EMM onderzoek gedaan naar fraude met reisdocumenten.

Naar aanleiding van de geschetste problematiek omtrent Somalische asielzoekers, heb ik al de nodige maatregelen getroffen. Hieronder zal ik nader ingaan op de nareis en pleegkinderen (paragraaf 3) en de vingerafdrukken (paragraaf 4), de reeds getroffen maatregelen en de aanvullende maatregelen die ik zal treffen.

Tenslotte meld ik u mijn conclusie ten aanzien van het beleid van categoriale bescherming voor Somalische asielzoekers (paragraaf 5).

3 Nareis en pleegkinderen

Zoals gezegd, worden door Somaliërs veel mvv-aanvragen ingediend op basis van gezinsvorming, gezinshereniging en het beleid ten aanzien van adoptie- en pleegkinderen. Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 worden gezinsleden van asielstatushouders toegelaten indien de aanvraag binnen drie maanden is ingediend nadat aan de hoofdpersoon een asielvergunning is verleend, er sprake is van een feitelijke gezinsband die al in het land van herkomst bestond en de gezinsleden dezelfde nationaliteit hebben. Hiermee wordt aangesloten bij internationale verplichtingen. Om legale inreis in Nederland van een gezinslid mogelijk te maken kan een mvv-aanvraag worden ingediend. Na inreis in Nederland kunnen de gezinsleden zelfstandig een asielaanvraag indienen. Dit beleid is ook van toepassing op pleegkinderen die feitelijk tot het gezin van de hoofdpersoon hebben behoord in het land van herkomst. Uit informatie van het EMM is mij gebleken dat familieleden die met een mvv naar Nederland nareizen, zich niet allemaal melden op het Aanmeldcentrum (AC) en niet allemaal de uitkomst van hun asielprocedure afwachten. Dit zou erop kunnen duiden dat zij zich niet bij de in Nederland verblijvende hoofdpersoon voegen en dus mogelijk niet feitelijk tot het gezin van deze hoofdpersoon behoren. Ongeveer de helft van de asielzoekers die zich met een mvv hebben gemeld voor een asielaanvraag bestond in 2008 uit Somaliërs. Van de Somalische asielinstroom werd in 2008 ongeveer een kwart gevormd door nareizende gezinsleden die zich met een mvv meldden voor een asielaanvraag.

Het is mij opgevallen dat Somaliërs meer dan voorheen melding maken van pleegkinderen, die veelal zijn achtergebleven in het land van herkomst en een mvv vragen om naar Nederland te kunnen komen. Deze stijging heeft zich, zoals gezegd, ingezet na implementatie van het DNA-onderzoek door de IND.

Wegens het ontbreken van centrale autoriteiten, waardoor het onmogelijk is om van overheidswege documenten te verkrijgen teneinde de gezinsband aan te tonen, en omdat het onmogelijk is de gezinsband tussen pleegouders en pleegkinderen met DNA-onderzoek vast te stellen, is de IND volledig afhankelijk van de eigen verklaringen van de betrokkenen omtrent de gezinsband. De stellige indruk bestaat dat de pleegkinderen die worden genoemd als deel van het gezin, niet in alle gevallen feitelijk tot het gezin van de hoofdpersoon hebben behoord in Somalië. Een reden voor dit vermoeden is onder andere de hoge aantallen pleegkinderen die worden opgegeven. Tegelijkertijd is het de IND bij een groot aantal mvv-aanvragen van Somaliërs gebleken dat de verklaringen van de verschillende betrokkenen omtrent de gezinsband niet met elkaar overeenkwamen, op grond waarvan de aanvraag ook is afgewezen. Het grote aantal pleegkinderen kan voor een deel verklaard worden doordat voorstelbaar is dat juist in een land als Somalië, waar sprake is van een oorlogssituatie, meer dan een gemiddeld aantal kinderen hun ouders verliest en als pleegkind in een ander gezin wordt opgenomen. Het aantal opgegeven pleegkinderen bij Somalische asielzoekers is echter ook tegen die achtergrond bezien hoog. Teneinde een beter beeld te krijgen over de recente ontwikkelingen op dit gebied, heeft de IND voor de maand januari 2009 een steekproef uitgevoerd. Uit deze steekproef van ongeveer 75 gezinnen, die is getrokken uit ruim 320 Somalische gezinnen met tenminste één volwassene, is gebleken dat bijna 60% van deze volwassenen heeft verklaard één of meerdere pleegkinderen te hebben. Uit de steekproef volgt het resultaat dat het totale aantal genoemde pleegkin-

deren van alle Somalische gezinnen met tenminste één volwassene die asiel hebben aangevraagd in januari 2009, ongeveer tussen de 400 en 500 ligt. Uit verklaringen van sommige Somalische asielzoekers ten overstaan van de IND blijkt dat zij, ook als zij in het bezit zijn van een verblijfsvergunning van een ander Europees land, in Nederland asiel aanvragen vanwege de mogelijkheden voor gezinshereniging, ook voor pleegkinderen. Ook andere Europese landen hebben met deze problematiek te maken. Noorwegen en Zweden herkennen de problemen die Nederland heeft met nareis in het algemeen en van pleegkinderen in het bijzonder. Ook in die landen is een aantal jaren geleden een DNA-test ingevoerd om de gezinsband te bepalen bij aanvragen om gezinshereniging bij asielstatushouders. Beide landen hebben sinds de invoering van de test een toename in het aantal pleegkinderen gezien. In andere Europese landen, waaronder Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland en Hongarije, dienen asielstatushouders en hun nareizende gezinsleden te voldoen aan een verscheidenheid van criteria. Deze criteria lopen uiteen: hoofdpersoon en nareiziger dienen de gezinsband en het feitelijk behoren tot het gezin in het land van herkomst door middel van documenten aan te tonen, de hoofdpersoon dient tenminste één jaar (of in sommige landen drie of vier jaar) in het bezit te zijn geweest van een verblijfsvergunning en de hoofdpersoon kan de nareizende gezinsleden huisvesten en doet geen beroep op de publieke middelen.

De hierbeschreven informatie in overweging nemende, acht ik het noodzakelijk en gerechtvaardigd om voor deze groep maatregelen te treffen om te borgen dat uitsluitend pleegkinderen die reeds in het land van herkomst tot het gezin van de hoofdpersoon behoorden, voor nareis in aanmerking kunnen komen. Zoveel mogelijk moet overkomst naar Nederland van – gestelde – gezinsleden die niet feitelijk tot dit gezin hebben behoord, worden voorkomen. Hierom acht ik maatregelen op het gebied van de nareis van pleegkinderen van groot belang.

In eerste instantie heb ik in de loop van 2008 maatregelen getroffen om te kunnen beoordelen of de genoemde pleegkinderen wel feitelijk hebben behoord tot het gezin. Zo worden aan Somalische asielzoekers tijdens het eerste gehoor aanvullende vragen gesteld over de pleegkinderen die in dat gehoor worden genoemd, onder meer hoe deze in het gezin zijn gekomen. Op de Nederlandse ambassades worden aanvullende identificerende vragen gesteld aan de gezinsleden die nareis wensen. Aangezien ondanks deze maatregelen nog steeds een aanzienlijk aantal pleegkinderen wordt genoemd door Somalische asielzoekers, zoals de steekproef voor januari 2009 ook uitwijst, acht ik verdere maatregelen van belang.

Ik wijs u erop dat de hieronder genoemde maatregelen met betrekking tot pleegkinderen, gaan gelden voor alle pleegkinderen van alle asielzoekers, zowel de pleegkinderen die in het kader van nareis van asielvergunninghouders om overkomst naar Nederland vragen als de pleegkinderen die meereizen met de pleegouders. Ik wil voorkomen dat ook andere groepen dan Somaliërs kinderen naar Nederland laten overkomen of mee laten reizen naar Nederland, die in het land van herkomst niet hebben behoord tot het gezin.

Aanvullende maatregelen:

- Allereerst zal in het vervolg gelden dat gezinsleden die door de in Nederland verblijvende hoofdpersoon niet tijdens de asielprocedure als gezinslid worden genoemd, niet in aanmerking komen voor nareis van deze hoofdpersoon. Van een vreemdeling mag immers worden verwacht dat hij tijdens de asielprocedure al zijn gezinsleden noemt en niet nadien nog een ander gezinslid toevoegt.
- Daarnaast acht ik het noodzakelijk om aanvullend bewijs te vragen.

Van de ouders van pleegkinderen die reeds in het herkomstland feitelijk tot het gezin behoorden, mag worden gevergd dat zij alles in het werk stellen om aan te tonen dat hun pleegkind ook feitelijk behoorde tot hun gezin. Daarmee wordt de bewijslast voor de aanvrager verzwaaard en de gestelde gezinsband van pleegouders en pleegkinderen minder snel aangenomen dan nu.

- Tevens zal vaker worden tegengeworpen dat het pleegkind feitelijk niet langer tot het gezin behoort, bijvoorbeeld als er aanwijzingen zijn dat het pleegkind sinds het vertrek van de hoofdpersoon is opgenomen in een ander gezin. Deze pleegkinderen komen niet voor nareis in aanmerking.
- Tenslotte wordt – vooralsnog voor Somalische zaken – naar mogelijkheden gezocht om de in Nederland verblijvende hoofdpersoon gelijktijdig te interviewen met het pleegkind op de ambassade wiens nareis wordt beoogd, en/of de begeleider en andere gezinsleden van het kind, teneinde te kunnen vaststellen of zij daadwerkelijk gezinsleden van elkaar zijn. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de betrokkenen hun verklaringen vooraf met elkaar afstemmen. Indien één van de betrokkenen op het afgesproken tijdstip niet verschijnt voor het interview, zal dit consequenties hebben voor de toelating van het pleegkind.

Met deze maatregelen beoog ik de nareis tegen te gaan van gestelde pleegkinderen die niet daadwerkelijk feitelijk tot het gezin van de in Nederland verblijvende persoon behoren. Gezinshereniging van gezinsleden die wel tot het gezin van deze hoofdpersoon behoren, blijft uiteraard mogelijk.

4 Vingerafdrukken

Om vast te kunnen stellen of een asielzoeker in Nederland danwel in een andere Europese lidstaat bekend is, worden vingerafdrukken genomen. Opvallend is dat er met name bij Somalische asielzoekers veel foutmeldingen zijn van de vingerafdrukken. Uit informatie van de Vreemdelingenpolitie (VP) blijkt dat bij ongeveer 20% van de Somaliërs de vingerafdrukken niet kunnen worden afgenomen.

Er bestaan bij IND en VP sterke aanwijzingen dat de vingers moedwillig worden gemutileerd danwel dat medicijnen worden ingenomen die leiden tot overmatig zweten, zodat de vingerafdrukken niet kunnen worden genomen. In een aantal gevallen is geconstateerd dat de vingertoppen dermate afgesleten waren, dat er geen sprake kon zijn van normale «slijtage». Veel gebruikte methoden om de vingertoppen te mutileren zijn: vijlen, schuren, verwondingen maken, vingers insmeren met lijm of vette vloeistof of medicijnen slikken, maar soms is de oorzaak ook onduidelijk. Omdat de vingerafdrukken niet goed genoeg zijn voor het Eurodac-systeem en voor de nationale database, valt op deze wijze geen onderzoek te doen of een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Ook valt hierdoor niet vast te stellen of de vreemdeling zich eerder al heeft aangemeld en bijvoorbeeld in Nederland of een ander land al een asielvergunning heeft aangevraagd of gekregen. Ik verwijs hier naar het eerder genoemde voorbeeld waarbij Somaliërs verklaren eerder in een ander land een asielvergunning te hebben verkregen en dan door reizen naar Nederland om ook hier een vergunning aan te vragen.

Ook andere Europese landen hebben met deze problematiek te maken. Met name Noorwegen en Zweden herkennen de problemen die Nederland heeft met het afnemen van de vingerafdrukken van asielzoekers uit Somalië. Ook in die landen bestaat het sterke vermoeden dat de vinger-

toppen opzettelijk gemutileerd of gemanipuleerd worden teneinde registratie dan wel identificatie via Eurodac te voorkomen. Een aantal andere Europese landen, waaronder Italië, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland herkent de problematiek niet. In deze landen is – met uitzondering van Italië – de instroom van Somalische asielzoekers overigens laag.

Ook in dit geval heb ik inmiddels uitvoeringsmaatregelen getroffen, zoals het opnieuw nemen van de vingerafdrukken op voor de asielzoeker onverwachte momenten. Indien de vingerafdrukken nadien alsnog genomen kunnen worden, blijkt er vaak sprake te zijn van eerder verblijf van de betreffende asielzoeker in een ander land waarvoor de Dublin II-Verordening geldt.

Voorts zijn er aanvragen afgewezen vanwege het verstrekken van onjuiste gegevens, op basis van bevindingen die door de VP zijn neergelegd in een proces-verbaal, waarbij de VP heeft vastgesteld dat er sprake is van moedwillige mutilatie van de vingers. Er zijn al enkele uitspraken bekend waarin deze afwijzing door rechtbanken is geaccepteerd.

Om de moedwillige frustratie van het afnemen van goede vingerafdrukken van Somalische en ook andere groepen asielzoekers verder tegen te gaan, zal ik de volgende maatregelen nemen.

Aanvullende maatregelen:

- Indien bij een vreemdeling geen goede vingerafdrukken kunnen worden afgenomen op grond waarvan identificatie van deze persoon mogelijk is en indien ook op andere wijze de identiteit van de persoon niet kan worden vastgesteld, wordt dit aan de asielzoeker tegengehouden, tenzij hiervoor een afdoende verklaring wordt gegeven door de asielzoeker. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de asielzoeker. Er wordt een maximum-termijn vastgesteld waarin geprobeerd wordt om – eventueel meerdere malen – de vingerafdrukken van de betreffende asielzoeker alsnog te nemen. Gedurende deze periode wordt de asielzoeker nog niet in de asielprocedure opgenomen. Steeds zal beoordeling op individuele basis plaatsvinden, waarbij wordt verzekerd dat niet voorbij wordt gegaan aan de internationale verplichtingen die voortvloeien uit onder meer het Vluchtelingenverdrag en het EVRM.
- In aansluiting hierop wordt onderzocht of Somaliërs en andere asielzoekers van wie de vingerafdrukken – eventueel ook na verloop van tijd – niet kunnen worden genomen, in bewaring kunnen worden gesteld nadat het voornemen tot afwijzen van de asielaanvraag is uitgebracht. Bewaring is mogelijk indien er zicht is op uitzetting. Aangezien in deze gevallen identificatie wordt gefrustreerd en bovendien vaak sprake blijkt te zijn van een eerder verblijf in een ander land dat partij is bij de Dublin II – Verordening, kan grond bestaan voor het opleggen van bewaring. Gedurende deze bewaring zal worden geprobeerd alsnog de identiteit vast te stellen.
- Omdat een deel van de Somalische vreemdelingen eerder gedurende een bepaalde periode in een veilig derde land heeft verbleven, vaak Jemen of Kenia, zal worden nagegaan of deze landen bereid kunnen worden gevonden om deze vreemdelingen terug te nemen. Tevens zal worden bezien of in individuele zaken een strafrechtelijk traject kan worden gestart.
- Voorts zal in het reguliere vreemdelingentoezicht gerichte aandacht uitgaan naar de identificatie van Somalische vreemdelingen. Dit betekent dat mogelijk alsnog Somalische vreemdelingen kunnen worden geïdentificeerd, van wie eerder geen vingerafdrukken konden worden afgenomen.

Er zijn tevens signalen dat verstrekte mvv's van gezinsleden van Somalische asielvergunninghouders worden doorverkocht. Om te beoordelen of deze signalen grond hebben, zal ik biometrische kenmerken en documenten laten controleren voorafgaand aan vertrek naar Nederland. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan de inzet van een Snel Actie Team (SAT). Op deze wijze kan worden gecontroleerd of de personen aan wie een mvv wordt verstrekt, ook de personen zijn die naar Nederland reizen.

5 Categorieaal beschermingsbeleid

Op grond van de hierboven beschreven situatie van fraude en misbruik is er een situatie ontstaan waarin een naar mijn mening té groot deel van de aanvragen van Somalische asielzoekers niet toetsbaar is voor wat betreft de mogelijkheid om een Dublin-claim te leggen of de vaststelling of de asielzoeker uit een al dan niet categoriaal beschermingswaardig deel van Somalië afkomstig is. Hierdoor is het categoriaal beschermingsbeleid in dit geval ongeschikt geworden om te bewerkstelligen dat aan de juiste personen bescherming wordt geboden in Nederland. Bij een groepsgebonden beleid is de bewijslast voor de individuele asielzoeker immers beperkt. Daarbij is gebleken dat ondanks de reeds genomen maatregelen, zoals het uitvoeren van DNA-onderzoeken, het extra bevragen van gezinsleden over de gezinsband en het opnieuw afnemen van vingerafdrukken, het misbruik blijft bestaan en meeverandert aan de hand van de getroffen maatregelen, zoals blijkt uit het toegenomen aantal aanvragen voor overkomst van pleegkinderen sinds er DNA-onderzoek wordt uitgevoerd. Bovendien doet dergelijke fraude en misbruik afbreuk aan het draagvlak dat bestaat voor het categoriale beschermingsbeleid in het algemeen en het bieden van nationale bescherming bovenop de internationale bescherming die reeds geboden wordt aan Somalische asielzoekers.

Hierbij is van belang dat de vorige maand uitgebrachte brief van de Minister van Buitenlandse Zaken omtrent het beleid dat een aantal andere Europese landen voert ten aanzien van asielzoekers uit Somalië¹ leert dat, van de bevroegde landen, enkel België een vorm van groepsgebonden bescherming biedt aan asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië. Denemarken, Zweden, Duitsland, noch het Verenigd Koninkrijk kent een dergelijke vorm van bescherming voor Somalische asielzoekers. In het Nederlandse asielbeleid geldt als uitgangspunt dat categoriale bescherming een complementaire rol vervult. De beoordeling van een asielaanvraag geschiedt in Nederland eerst en vooral op basis van internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Naleving van de non-refoulementsverboden is daarmee geborgd. Er bestaat daarom een beleidsen beoordelingsvrijheid ten aanzien van het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid. Ik hecht bijzonder aan het afstemmen van het Nederlandse beleid aan het beleid in andere Europese landen. Eerder is uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State² gebleken dat de afstemming van het beleid op het beleid in de omringende EU-landen groot gewicht toekomt in het kader van de in artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit genoemde indicatoren. Deze zijn overigens niet limitatief; immers het artikel noemt de drie 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 Vreemdelingenwet.

Het in afwijking van de ons omringende EU-landen voeren van een beleid van categoriale bescherming heeft bijgedragen aan het geconstateerde misbruik. Het gericht aanpakken van dit misbruik kost capaciteit die juist nodig is voor de zorgvuldige beoordeling van aanvragen in de asielprocedure. Ook kan de aanpak van misbruik, zonder aanpassing van het

¹ Zie <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/ambtsberichten>

² Onder andere de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 april 2005 (JV 2005/210)

beleid, ertoe leiden dat nieuwe wegen naar toelating zullen worden gezocht hetgeen tot nieuw misbruik zal leiden.

Op grond van deze constatering heb ik besloten om het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Somalië – dat op dit moment geldt voor asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië, die geen verblijfsalternatief hebben in het noorden van het land – te beëindigen.

Aanvragen van Somalische asielzoekers zullen in het vervolg louter op individuele gronden worden beoordeeld. Uiteraard wordt geborgd dat Somalische asielzoekers die op individuele gronden bescherming behoeven, deze bescherming ook krijgen op grond van de Nederlandse Vreemdelingenwet, waarmee invulling wordt gegeven aan de internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en Europese richtlijnen (zoals artikel 15 onder c van de Kwalificatierichtlijn) en jurisprudentie in dit verband.

Uit het in maart 2009 verschenen ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken over de situatie in Somalië¹ blijkt dat de situatie in het land nog steeds zorgwekkend is. Conform jurisprudentie – zowel nationaal als van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – en in lijn met het nationale beleid, zal de situatie in het land naarmate deze ernstiger is, eerder toe leiden dat schending op grond van artikel 3 EVRM van de individuele asielzoeker wordt aangenomen.

Afschaffen van het categoriaal beschermingsbeleid met betrekking tot Somalië zal daarom gepaard gaan met een zorgvuldige toets aan de vereisten van artikel 3 EVRM, zoals geïnterpreteerd in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), in individuele zaken die ter beoordeling voorliggen aan de IND en de nationale rechter. Hierbij is van belang op te merken dat de huidige stand van zaken van de jurisprudentie van het EHRM lijkt te impliceren dat een asielzoeker om meerdere redenen bescherming kan genieten onder artikel 3 EVRM.

(a) In de eerste categorie van zaken geldt de «klassieke» situatie waarin een asielzoeker moet aantonen dat zijn persoonlijke situatie zodanig is dat zijn terugkeer naar het land van herkomst een schending zou opleveren van het EVRM. Met andere woorden, in deze gevallen worden «special distinguishing features» vereist van de vreemdeling (zie o.a. *Vilvarajah t. het VK*, uitspraak van 30 oktober 1991, appl. nr. 13163/87).

(b) In de tweede categorie zaken wordt aan het individualiseringsvereiste geringe waarde toegekend. Indien de asielzoeker kan aantonen dat hij behoort tot een kwetsbare groep die systematisch wordt getroffen door geweld, kan hij met op zichzelf beperkte individuele indicaties aannemelijk maken dat hij in aanmerking komt voor bescherming onder artikel 3 EVRM (zie onder meer de uitspraak van het Hof in de zaak *Salah Sheekh tegen Nederland* van 11 januari 2007, appl. nr. 1948/04). In de uitspraak in de zaak *NA tegen het Verenigd Koninkrijk* (van 17 juli 2008, appl. nr. 25904/07) wordt dit gedeelte van de jurisprudentie als volgt samengevat door het Hof zelf: «The Court's findings in that case as to the treatment of the Ashraf clan in certain parts of Somalia, and the fact that the applicant's membership of the Ashraf clan was not disputed, were sufficient for the Court to conclude that his expulsion would be in violation of Article 3». Hieruit moge blijken dat de van de asielzoeker vereiste individuele indicaties gering zijn.

Voorts heeft het EHRM onlangs in de zaak *F.H. tegen Zweden* (uitspraak van 20 januari 2009, appl. nr. 32621/06) geoordeeld dat de algemene veiligheidssituatie in een land van herkomst dusdanig kan zijn dat elke uitzetting naar dit land noodzakelijkerwijs een schending van artikel 3 EVRM zou opleveren. Het EHRM tekent daarbij aan dat het een zodanige

¹ Zie <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/ambtsberichten>

benadering alleen zou volgen in de meest extreme gevallen van algemeen geweld.

Het kabinet is van oordeel dat de algemene situatie in Somalië zorgwekkend is, maar niet van een dusdanige aard dat elke Somalische asielzoeker om die reden bescherming geniet onder artikel 3 EVRM. Voor het overige wordt deze uitspraak nog nader bestudeerd en indien ik aanleiding zie om deze in het algemene beleid te verwerken, wordt u hierover nog nader bericht.

Met deze ontwikkelingen in de jurisprudentie is gewaarborgd dat ook in de praktische beoordeling van de individuele aanvragen voldoende recht kan worden gedaan aan de nog immer kwetsbare algehele situatie in Somalië.

Naar verwachting zullen de getroffen maatregelen een effect hebben op de onevenredige instroom van Somalische asielzoekers. Dit effect kan worden verwacht ten aanzien van de Somalische vreemdelingen die geen individuele bescherming in Nederland behoeven.

Omdat de reden het categoriaal beschermingsbeleid voor Somalië te beëindigen mede is gelegen in de omvangrijke fraude die plaatsvindt, zal ik – ook in het licht van de zorgwekkende veiligheidssituatie – bij de uitwerking van het beleid rekening houden met vergunningen die op basis van dit beleid zijn verleend aan asielzoekers in de periode waarin fraudeaspecten niet op een vergelijkbare wijze een rol speelden als thans het geval is.

Het ligt, in aansluiting op de getroffen maatregelen, in de rede om te investeren in de terugkeer naar Somalië van degenen die geen bescherming behoeven. Het belangrijkste knelpunt bij terugkeer is op dit moment het gegeven dat Somalische vreemdelingen over het algemeen niet in het bezit zijn van voor de terugkeer benodigde reisdocumenten. Zelfstandige terugkeer naar Somalië is mogelijk. De DT&V onderzoekt de mogelijkheden voor terugkeer naar Somalië en is daarvoor in contact getreden met diverse vertegenwoordigers.

Met behulp van de IOM zijn in de afgelopen jaren enkele Somaliërs teruggekeerd, namelijk 10 in 2005, 12 in 2006, 8 in 2007, 1 in 2008 en in 2009 tot op heden nog geen.

Teneinde onomkeerbare stappen te voorkomen, zal ik de uitzettingen als gevolg van het nieuwe beleid, zoals neergelegd in deze brief, opschorten tot na overleg met uw Kamer.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak