



t.a.v. De Minister van Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota bij Kamerbrief Beleidsconsequenties arrest
HvJEU C 646/21

Datum
8 juli 2024

Onze referentie
5606330

Bijlage(n)
5606330

1. Aanleiding

In een arrest van 11 juni 2024 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) prejudiciële vragen beantwoord van een Nederlandse rechtbank over (minderjarige) vrouwen die naar Nederland zijn gekomen en een westerse levensstijl hebben aangenomen, de vervolgingsgrond "sociale groep" en de belangen van het kind in de asielpcedure.¹ Het huidige beoordelingskader inzake "verwestering" dient naar aanleiding van het arrest te worden aangepast.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met het in deze nota voorgestelde beleidskader en om dit kader op te nemen in de Vreemdelingencirculaire (Vc). De betreffende Werkinstructie is reeds komen te vervallen. Bij uw akkoord kan de Kamer worden geïnformeerd met bijgevoegde conceptbrief.

3. Kernpunten

- In de EU-Kwalificatierichtlijn is de definitie van de term vluchteling neergelegd. De definitie is ontleend aan de definitie uit het VN-Vluchtelingenverdrag.
- Om als vluchteling te kunnen worden gekwalificeerd moet er sprake zijn van een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep.
- In het arrest van 11 juni 2024 komt het Hof tot een anders opgebouwde beoordeling dan tot nu toe in de praktijk werd gehanteerd voor wat betreft de vraag of (minderjarige) vrouwen als sociale groep kunnen worden aangemerkt vanwege het (sinds het verlaten van het herkomstland) hebben aangenomen van een westerse levensstijl ("verwestering").
- Het Hof hanteert in haar uitspraak niet de term 'verwestering'. In plaats daarvan spreekt het Hof over 'de vereenzelviging van de (minderjarige) vrouwen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen man en vrouw'.
- Concreet betekent deze vereenzelviging, volgens het Hof, dat de (minderjarige) vrouw in haar dagelijks leven het voordeel van deze

¹ ECLI: EU:C:2024:487

- gelijkheid wil genieten en dat dit bepalend is voor haar identiteit. Dit is dan ook een hoge lat.
- Deze vereenzelviging kan plaatsgevonden hebben tijdens het verblijf van de vrouw in een lidstaat. De vereenzelviging hoeft niet uit politieke of religieuze motieven voort te komen. Terughoudendheid bij terugkeer naar het land van herkomst mag niet worden verwacht.
 - Dit in tegenstelling tot het tot aan het arrest geldende kader, waarin van een vreemdeling met een westerse levensstijl mocht worden verwacht dat zij zich bij terugkeer naar het land van herkomst aanpast aan de daar geldende normen en waarden.
 - Het Hof komt tot de conclusie dat (minderjarige) vrouwen, die een dergelijke vereenzelviging als gemeenschappelijk kenmerk hebben, een sociale groep kunnen vormen al naar gelang de omstandigheden in het land van herkomst, namelijk indien zij in het land van herkomst hierom als afwijkend worden beschouwd. Indien sprake is van een gegronde vrees voor daden van vervolging vanwege het behoren tot deze groep, kan dit leiden tot verlening van de vluchtelingschap.
 - De uitleg van het Hof is bindend voor Nederland (en de andere EU-lidstaten).
 - Als gevolg van dit arrest is de Werkinstructie 2019/1 'het beoordelen van asielaanvragen van verwesterde vrouwen' reeds komen te vervallen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
8 juli 2024

Onze referentie
5606330

Het uitgangspunt van het tot nu toe geldende beleid dat enkel een in Nederland ontwikkelde westerse levensstijl niet zonder meer en op zichzelf tot vluchtelingschap kan leiden, blijft daarmee overeind, maar moet op andere wijze worden beoordeeld en onderbouwd. Om te voldoen aan het arrest dient daarom een nieuw kader in de Vc opgenomen te worden. Met verwerking in de Vc wordt bovendien geborgd dat niet iedere beslismedewerker de voorliggende individuele casus op eigen merites tot de uitspraak moet zien te verhouden. Beleidsregels in de Vc komen, met andere woorden, de eenduidigheid en efficiëntie van de uitvoering ten goede.

4. Toelichting

4.1. Achtergrond

Huidige kader

Een asielzoeker, meestal een vrouw, die zich beroept op 'verwestering' stelt daarmee in feite dat de reden dat zij niet kan terugkeren is dat zij de normen, waarden en feitelijke gedragingen in Nederland heeft overgenomen en aangenomen terwijl die afwijken van de normen in het land van herkomst. Die vrouwen hebben in Nederland een levenswijze ontwikkeld die afwijkt van de normen die voor hen in het land van herkomst gelden. Zij dragen bijvoorbeeld geen boerka of andere zeer bedekkende kleding, gaan zonder mannelijke begeleiding over straat, maken zelfstandig en onafhankelijk van een man keuzes en volgen onderwijs. De lat voor het toekennen van vluchtelingschap lag vrij hoog: in het algemeen mocht aanpassing van de leefwijze bij terugkeer worden verlangd en ging het om twee uitzonderingen daarop: de situatie waarin de westerse gedragingen een uiting waren van een politieke of religieuze overtuiging, dan wel de situatie waarin aanpassing van bepaalde westerse kenmerken uiterst moeilijk of nagenoeg onmogelijk was, hetgeen bij terugkeer naar het land van herkomst tot problemen vanwege een toegedichte politieke of religieuze overtuiging kon leiden. Enkel een in Nederland ontwikkelde westerse levensstijl was niet voldoende om vluchtelingschap

toe te kennen en “verwesterde” vrouwen werden evenmin als “sociale groep” aangemerkt omdat zij geen aangeboren kenmerk of een gemeenschappelijk achtergrond die niet kan worden gewijzigd, hebben. Zij delen evenmin een kenmerk of geloof dat voor de identiteit of morele integriteit dermate fundamenteel is dat niet zou mochten worden verwacht dat zij dit opgeven. Dit beleidskader was van kracht sinds een Afdelingsuitspraak van 21 november 2018.²

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
8 juli 2024

Onze referentie
5606330

Arrest Hof

De verwijzende rechter (rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch) in onderhavige zaak heeft prejudiciële vragen gesteld omtrent verwestering en de vraag of verwesterde asielzoekers als “sociale groep” aangemerkt kunnen worden. Deze vraag is bevestigend beantwoord door het Hof. Het Hof laat de term ‘verwestering’ of ‘westerse levensstijl’ daarbij los en heeft de vraag teruggebracht naar de daadwerkelijke vereenzelviging door vrouwen, minderjarige vrouwen daaronder begrepen, met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen man en vrouw die plaats heeft gevonden gedurende het verblijf van de vreemdeling in de lidstaat. Het Hof overweegt dat zij in hun dagelijks leven het voordeel van deze gelijkheid moeten willen genieten, zodat die waarde integraal deel uitmaakt van hun identiteit, en zij daardoor in hun land van herkomst in hun directe omgeving als afwijkend zouden worden beschouwd. Dit kan onder meer tot uiting komen op het vlak van onderwijs en beroepsloopbaan, de mate en aard van activiteiten in de publieke sfeer, de mogelijkheid om economisch onafhankelijk te worden door buitenshuis te werken, de beslissing om alleen of in gezinsverband te wonen, vrije partnerkeuze, en vrijheid om haar eigen levenskeuzen te kunnen maken, welke keuzen bepalend zijn voor haar identiteit.

Om als sociale groep aangemerkt te kunnen worden is het echter niet voldoende om jezelf enkel te vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen man en vrouw. Het Hof benadrukt als tweede voorwaarde dat de vreemdeling als gevolg van deze vereenzelviging als afwijkend beschouwd moet worden in de directe omgeving in het land van herkomst. Deze voorwaarde volgt uit art 10, eerste lid onder d van de Kwalificatierichtlijn, geïmplementeerd in artikel 3.37 (1d) VV. Dit vereiste verkleint de bandbreedte van landen waar deze vereenzelviging zou kunnen leiden tot het aanmerken als sociale groep. Deze zouden - waar de landeninformatie daar aanleiding toe geeft - beleidsmatig als bijvoorbeeld risicoprofiel ondervangen kunnen worden in het betreffende landgebonden asielbeleid. Het landenbeleid is een aanvulling op het staande toelatingskader: is er geen landenbeleid geformuleerd, kan derhalve nog steeds op individuele gronden tot de conclusie worden gekomen dat de vreemdeling behoort tot een sociale groep waardoor vluchtelingenstatus kan worden toegekend indien de vreemdeling aannemelijk maakt op basis van het behoren tot die groep zij een gegronde vrees heeft voor daden van vervolging.

Ten slotte is het van belang om te benoemen dat het behoren tot een sociale groep niet an sich betekent dat er sprake is van een gegronde vrees. Dit zal in alle gevallen nog apart getoetst moeten worden. Het is van belang om deze stap niet te vermengen met die eerdere twee stappen: het is mogelijk dat geloofwaardig wordt geacht dat iemand is vereenzelvigd met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen van man en vrouw, dat zij daarom als “afwijkend” wordt beschouwd in het land van herkomst en zij daarmee als lid van een sociale groep wordt gekwalificeerd, maar dat dit in het individuele geval niet leidt tot een vrees voor vervolging.

² ECLI:NL:RVS:2018:3735

4.2. Voorgesteld kader

Gelet op vorengaande vallen concreet de volgende stappen te onderscheiden bij de beoordeling of een (minderjarige) vrouw aannemelijk heeft gemaakt dat zij te vrezen heeft voor vervolging als gevolg van de vereenzelviging met de fundamentele gelijkheid tussen man en vrouw. De optelsom van deze beoordeling maakt dat dit een hoge lat is, waar niet zomaar aan voldaan wordt.

1. Primair zal beoordeeld moeten worden of in het individuele geval de vrouw zich daadwerkelijk heeft vereenzelvigd met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen man en vrouw gedurende haar verblijf in een lidstaat;
 - Hierbij wordt onderzocht op welke wijze de vrouw zich daadwerkelijk heeft vereenzelvigd met deze fundamentele gelijkheid en of dit dermate fundamenteel is voor haar identiteit en morele integriteit dat niet mag worden geëist dat zij dit opgeeft.
 - Ook dient vastgesteld te worden op welke wijze de vrouw hier in haar dagelijkse leven reeds invulling aan geeft (en of dit geloofwaardig is) dan wel invulling aan wenst te geven bij terugkeer naar het land van herkomst (en of dit aannemelijk is).
 - Indien er nog geen of beperkte invulling aan wordt gegeven mag verwacht worden dat de vrouw kan verklaren waarom dit het geval is en waarom de vereenzelviging desondanks fundamenteel is voor haar identiteit.
2. Vervolgens dient vastgesteld te worden of de groep waartoe de vrouw stelt te behoren, in het betreffende land van herkomst daadwerkelijk als afwijkend wordt beschouwd. Dit zal in voorkomende gevallen beleidsmatig vastgesteld kunnen worden in het landgebonden asielbeleid. Voor landen waar dit niet het geval is, zal dit individueel aan de hand van de landeninformatie vastgesteld moeten worden.
3. Indien geconcludeerd kan worden dat er daadwerkelijk sprake is van het (toegedicht) behoren tot een sociale groep als gevolg van de vereenzelviging met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen man en vrouw dan zal vervolgens nog vast gesteld moeten worden dat er daadwerkelijk een vrees is voor daden van vervolging als gevolg hiervan.

Reikwijdte arrest

De vervallen Werkinstructie 2019/1 over dit onderwerp beschouwde naast het in deze nota besprokene nog twee overige deelonderwerpen:

- "verwestering" als politieke of religieuze overtuiging;
- "verwestering" bij (minderjarige) mannen.

Ten aanzien van (toegedichte) politieke of religieuze overtuiging benoemt het Hof dat het uiteengezette kader voor de beoordeling van vereenzelviging "geenszins uit politieke of religieuze motieven hoeft voort te komen", maar dat dat niet wegneemt dat er in voorkomend geval wel sprake kan zijn van "een grond voor vervolging die verband houdt met religie of politieke overtuigingen". In de praktijk betreft het dan bijvoorbeeld de situatie waarin een asielzoeker aannemelijk kan maken dat haar vereenzelviging met voornoemde waarden een uitingsvorm is van godsdienstige of politieke overtuiging. Die vereenzelviging kan eveneens risico's met zich meebrengen, waardoor bescherming aan de orde zou kunnen zijn. Het toelatingsbeleid voor deze casuïstiek is afdoende omschreven in de algemene hoofdstukken C2 3.2.5.1 en 3.2.5.3 van de Vreemdelingen-circulaire.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
8 juli 2024

Onze referentie
5606330

Daarnaast liet de vervallen werkinstructie de mogelijkheid open dat ook (minderjarige) mannen zich op "verwestering" beriepen. Het Hof koppelt haar conclusie aan het gegeven dat vrouwen als een specifieke sociale groep kunnen worden aangemerkt, onder voorwaarde dat zij daarmee als afwijkend worden gezien in het land van herkomst. Het Hof heeft zich in het arrest beperkt tot het oordeel dat vrouwen al naargelang de omstandigheden in het land van herkomst, die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat zij zich tijdens hun verblijf in een lidstaat daadwerkelijk zijn gaan vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, kunnen worden geacht te behoren tot „een bepaalde sociale groep”, wat een „grond van vervolging” vormt die tot verlening van de vluchtelingenstatus kan leiden. Het arrest biedt daarom geen aanknopingspunten voor (minderjarige) mannen die een beroep op dit kader willen doen. In het uitzonderlijke geval dat een man zich hier in de praktijk alsnog op beroept, zal het niet snel aannemelijk zijn dat een man op grond van de vereenzelving voor vervolging heeft te vrezen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
8 juli 2024

Onze referentie
5606330

4.3 Belang van het kind in de asielprocedure

De prejudiciële vragen die aanleiding gaven voor dit arrest, bevatten ook twee vragen over de belangen van het kind in de asielprocedure. Naar aanleiding van de antwoorden van het Hof wordt geen aanleiding gezien aanpassingen door te voeren in de huidige werkwijze voor wat betreft (het vaststellen van) de belangen van het kind.

4.3. Krachtenveld

Deze nota is afgestemd met DMB (JAZ/AO&T), IND (SUA/JZ).

4.4. Uitvoering

Bij uw akkoord wordt de Vreemdelingencirculaire op deze onderdelen aangepast. Gehoren die in dit kader worden gevoerd, zullen andere vragen bevatten dan nu de praktijk is. Ofschoon het bovengenoemd kader dat voortvloeit uit de genoemde Hofuitspraak op zich vrij duidelijk is, dient wel aangegeven te worden dat de daadwerkelijke uitwerking in individuele zaken moeilijk valt in te schatten. Dit zal mede afhankelijk zijn van invulling in het (landen)beleid, toepassing door de uitvoering en de rechterlijke toetsing.

4.5. Communicatie

Indien u akkoord gaat met voorgesteld kader wordt de Kamer per bijgevoegde brief geïnformeerd.

4.6. Ontwikkelingen hiervoor

Op 16 januari jl. heeft het Hof reeds in een eerder arrest geoordeeld dat vrouwen in algemene zin ook aangemerkt kunnen worden als sociale groep (zie C-621/21). De Kamer is per brief van 5 maart 2024 geïnformeerd over de wijze waarop dat arrest opgevolgd wordt en de Vreemdelingencirculaire is daartoe reeds aangepast (zie WBV 2024/12). Het onderhavige arrest is in dat opzicht dus niet een volledig nieuwe ontwikkeling.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.