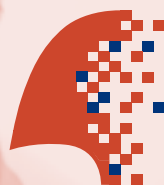




Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak'



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

ADVIES

De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en het parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies 'Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak'', uitgebracht aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2006

Advieskenmerk: 19•2006, juni 2006

ISBN-10 90-8521-028-3

ISBN-13 978-90-8521-028-3

Bestellingen van publicaties:

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Postbus 93127

2509 AC Den Haag

email: acvz@acvz.com

(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag

Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak'

DEN HAAG, JUNI 2006



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M. C. F. Verdonk
Ministerie van Justitie
Postbus 20301
3500 EH DEN HAAG

contactpersoon Mr. W.N. Mannens
doorkiesnummer 070 - 370 8007
datum 23 juni 2006
ons kenmerk ACVZ/ADV/06/013
uw kenmerk 5372885/05/DVB
bijlage(n) 1
onderwerp Aanbieding advies inzake beleid van categoriale bescherming

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u aan het advies *Categoriale bescherming, 'een nood zaak'*. Dit advies is vastgesteld in de plenaire vergadering van de ACVZ van 8 mei 2006. De Adviescommissie voldoet hierbij aan uw adviesaanvraag van 16 september 2005.

In uw adviesaanvraag vraagt u de ACVZ zicht te geven op het bestaan en de toepassing van mogelijke vormen van groepsgebonden beschermingsbeleid in andere Europese landen. Daarnaast wenst u aanschouwelijk gemaakt te hebben hoe het Nederlandse beleid van categoriale bescherming zich verhoudt tot het beleid van enkele ons omringende landen en tot Europees beleid en regelgeving. Voorts verzoekt u de ACVZ na te gaan of, en in voorkomende gevallen hoe, deze andere Europese landen gebruik maken van tegenwerpingen jegens asielzoekers zoals het 'verblijfs-', 'vlucht-' of 'vestigingsalternatief'.

In dit advies wordt allereerst een overzicht gegeven van het Nederlandse beleid van categoriale bescherming, de totstandkoming van dit beleid en de plaats die dit beleid inneemt in de systematiek van de Nederlandse asielwetgeving. Daarnaast wordt in beeld gebracht hoe het Nederlandse beleid van categoriale bescherming zich verhoudt tot het Europeesrechtelijke kader.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage
www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Met name de betekenis van artikel 15c van de Europese Definitierichtlijn (2004/83/EG) komt daarbij aan bod. Daartoe zijn diverse onderzoeksbronnen geraadpleegd zoals wetten, besluiten, kamerstukken, vakliteratuur maar ook internationaal erkende experts .

Verder worden, conform de adviesaanvraag, de resultaten gepresenteerd van het onderzoek naar de vormen van groepsgebonden beschermingsbeleid in andere Europese landen, en wordt tevens aanschouwelijk gemaakt hoe het Nederlandse beleid van categoriale bescherming zich verhoudt tot het beleid van andere Europese landen. Hiertoe is op instigatie van de ACVZ specifiek vooronderzoek gedaan door het International Centre for Migration Policy Development.

Gelet op het politieke debat over de toepassing van het beleid van categoriale bescherming, en het mogelijk oneigenlijke gebruik daarvan, heeft de ACVZ tevens een diepgravend wetenschappelijk onderzoek laten verrichten naar de relatie tussen groepsgerichte beschermingsmaatregelen en de instroom van asielzoekers.

Het beeld dat uit het ICMPD onderzoek naar voren komt, is dat Nederland met het categoriaal beschermingsbeleid *niet* uit de pas loopt met de ons omringende landen. De overeenkomst is erin gelegen dat de bescherming, los van de individuele omstandigheden, op enige wijze verband houdt met de algehele situatie in het land van herkomst van de asielzoekers. Hoewel er verschillen bestaan in de formulering van de gronden waarop bescherming wordt verleend als in de mate waarin individueel wordt getoetst en in de inhoud van de bescherming die wordt verleend, blijken de meeste onderzochte landen er vanuit te gaan dat aanvullende bescherming nodig kan zijn naast de bescherming die moet worden geboden op grond van internationale verplichtingen. Het Nederlandse beleid van categoriale bescherming geeft invulling aan de gedachte die blijkens het onderzoek in de meeste ons omringende landen opgeld doet, namelijk dat de algehele situatie in een land van herkomst eraan in de weg kan staan dat uitzetting naar dat land plaatsvindt.

Het onderzoek door dr. Grütters van het Centrum voor Migratierecht te Nijmegen naar de relatie tussen groepsgerichte beschermingsmaatregelen en de instroom van asielzoekers toont, zo constateert de ACVZ, overtuigend aan dat op een enkele incidentele situatie na, de thans heersende opvatting over het bestaan van een *grasso modo* aanzuigende werking van het Nederlandse groepsgebonden beschermingsbeleid *niet* met data valt te onderbouwen.

Concluderend stelt de ACVZ dat artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 een zeer wezenlijke rol vervult in het Nederlandse asielsysteem en dat aan die rol een duidelijke behoefte bestaat. Deze bepaling biedt immers een wettelijke basis om bescherming te verlenen aan personen die dat wel nodig hebben, maar die daarvoor niet op andere gronden in aanmerking komen. Artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 heeft daarom een belangrijke vangnetfunctie. Dankzij de aan de minister toegekende beleids- en beoordelingsvrijheid is het beleid van categoriale bescherming bovendien een flexibel instrument, dat nauwkeurig en toegespitst op bepaalde groepen kan worden ingezet.

Het advies van de ACVZ luidt derhalve om het huidige beleid van categoriale bescherming in stand te houden en daarbij tevens zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de Europeesrechtelijke verplichtingen. De ACVZ is van oordeel dat het beleid van categoriale bescherming een essentiële rol vervult als 'vangnet' van het Nederlandse asielbeleid. De ACVZ ziet geen redenen die het afschaffen van het



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

beleid van categoriale bescherming rechtvaardigen. Volgens de ACVZ bestaat er juist een belangrijk juridisch argument dat pleit vóór de instandhouding van het categoriaal beschermingsbeleid. Nederland is namelijk per 10 oktober 2006 verplicht om, conform de Europese Definitierichtlijn, bescherming te bieden aan een ieder die daar op grond van de Definitierichtlijn recht op heeft. Artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 voorziet volgens de ACVZ, na aanpassing van het artikel 3.106 Vb 2000, in deze Europese verplichting. Als het beleid van categoriale bescherming zou worden afgeschaft, blijft in de ogen van de ACVZ die Europese verplichting tot bescherming onverminderd voortbestaan en dient deze op nationaal niveau te worden ingevuld. Dit kan, hoewel door de ACVZ enigszins problematisch geacht, door het overnemen van de bepaling uit artikel 15 (c) Definitierichtlijn ter vervanging van het huidige artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000. Of door het aanpassen van de c-grond van artikel 29, lid 1 Vw 2000, zodat op grond van die bepaling de bescherming kan worden geboden die door artikel 15(c) Definitierichtlijn wordt voorgeschreven. Maar deze laatste mogelijkheden acht de ACVZ uitdrukkelijk minder gewenst dan handhaving van het huidige artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000.

Tot nadere toelichting is de ACVZ te allen tijde bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris,

Dr. J.J. van Miert (wnd.)

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	10
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	14
1.1 Adviesaanvraag	14
1.2 Opzet van het advies	14
HOOFDSTUK 2	
<i>Het Nederlandse beleid inzake categoriale bescherming</i>	16
2.1 De verblijfsvergunning asiel	16
2.2 De d-grond: categoriale bescherming	18
2.3 Beleids- en beoordelingsvrijheid; indicatoren; binnenlands beschermingsalternatief	19
2.4 Contra-indicaties	20
2.5 Totstandkoming van het categoriaal beschermingsbeleid	21
2.6 Andere vormen van groepsgebonden asielbeleid	23
2.7 Samenvatting	23
HOOFDSTUK 3	
<i>Het Europese kader</i>	25
3.1 Het Europese asielbeleid	25
3.2 De Tijdelijke Beschermingsrichtlijn	26
3.3 De Europese Definitierichtlijn	27
3.4 Artikel 15(c) Definitierichtlijn	27
3.5 Samenvatting	31
HOOFDSTUK 4	
<i>De situatie in 10 Europese landen</i>	32
4.1 Onderzoeksvragen	32
4.2 Landeninformatie	33
4.3 Vormen van bescherming in andere landen	39
4.4 Ruime invulling van de subsidiaire beschermingsgronden	40
4.5 Bescherming voor specifieke groepen op grond van een discretionaire bevoegdheid	41
4.6 Uitstel van vertrek, gedogen en overige vormen van bescherming	41
4.7 Opvangregelingen	42
4.8 Beleid ten aanzien van bepaalde groepen	43
4.9 Samenvatting en conclusies	43
HOOFDSTUK 5	
<i>Asielinstroom in relatie tot asielbeleidsmaatregelen</i>	45
5.1 Onderzoeksvraag	45
5.2 Algemene bevindingen ten aanzien van asielstromen	46
5.3 Specifieke onderzoeksresultaten per CB-land	47
5.4 Concluderende overwegingen	50
HOOFDSTUK 6	
<i>Bevindingen, adviezen en conclusie</i>	51
6.1 Bevindingen	51
6.2 Mogelijkheden	53
6.3 Eindconclusie	55

BIJLAGEN

1	Adviesaanvraag 16 september 2005 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	56
2	Samenstelling ACVZ per 1 april 2006	59
3	Literatuuroverzicht	61
4	Overzicht van uitgebrachte adviezen	64
5	Summary	65

Advies in kort bestek

Adviesaanvraag

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op 16 september 2005 verzocht een advies uit te brengen inzake het beleid van categoriale bescherming (CB-beleid). Dit advies geeft zicht op het bestaan en de toepassing van mogelijke vormen van groepsgebonden beschermingsbeleid in andere Europese landen. Tevens maakt het aanschouwelijk hoe het Nederlandse beleid van categoriale bescherming zich verhoudt tot het beleid van enkele ons omringende landen en tot Europees beleid en regelgeving.

Voornaamste conclusie

De ACVZ acht het wenselijk om artikel 29, lid 1, onder d Vw 2000, waarin de categoriale bescherming is neergelegd, te handhaven. Uitgebreid onderzoek laat zien dat tot op heden geen oneigenlijk gebruik is gemaakt van deze asielgrond. Bovendien kan toegespitst beleid mogelijk misbruik voorkomen. De beleidsvrijheid bij de instelling van categoriaal beschermingsbeleid maakt het immers mogelijk om dit beleid te beperken tot situaties die dat ook werkelijk vereisen. Schrappen van deze bepaling zal hoe dan ook het risico meebrengen dat de vangnetfunctie ervan komt te vervallen, terwijl de ACVZ deze vangnetfunctie juist van uitermate groot belang acht. De ACVZ geeft er voorts de voorkeur aan om naleving van de Europese Definitierichtlijn 2004/83/EG te verzekeren door de verplichte norm van artikel 15(c) van die richtlijn op te nemen in het Vreemdelingenbesluit 2000.

Onderzoekresultaten

In dit advies wordt allereerst een overzicht gegeven van het Nederlandse beleid van categoriale bescherming, de totstandkoming van dit beleid en de plaats die dit beleid inneemt in de systematiek van de Nederlandse asielwetgeving.

Het beleid van categoriale bescherming schept de mogelijkheid om bescherming te bieden aan personen die niet kunnen aantonen dat zij vanwege hun individuele situatie voor vervolging of wrede of onmenselijke behandeling hebben te vrezen, maar die niettemin gevaar lopen vanwege de algehele situatie in hun land van herkomst. Het risicocriterium van artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 is minder streng dan dat van de a- en b-gronden van artikel 29 Vw 2000. Het gaat er bij categoriale bescherming om of het naar het oordeel van de minister (discretionaire bevoegdheid) van bijzondere hardheid is om de betrokkene terug te sturen naar zijn land van herkomst in verband met de algehele situatie aldaar.

In het Vreemdelingenbesluit 2000 is een aantal indicatoren opgenomen waarmee rekening dient te worden gehouden bij het beoordelen van de situatie in het land van herkomst. Bij zijn beslissing houdt de minister onder meer rekening met het bestaan van een binnenlands beschermingsalternatief. Voordat een verblijfsvergunning op grond van categoriale bescherming wordt verleend, wordt altijd eerst beoordeeld of de betrokken vreemdeling in aanmerking komt voor bescherming op één van de individuele gronden van artikel 29 van de Vw 2000, te weten lid 1, onder a, b, of c. Ook wordt gezien of zich

ten aanzien van de betrokkene contra-indicaties voordoen, zoals het bestaan van een verblijfsalternatief, die aan het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van categoriale bescherming in de weg staan. Is daarvan geen sprake dan kan een 'categoriale' verblijfsvergunning worden verleend.

Het (nationale) beleid van categoriale bescherming (opvolger van het zogeheten voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv)-beleid) is oorspronkelijk in het leven geroepen als oplossing voor de groep asielzoekers die niet voor bescherming in aanmerking kwam op grond van internationale verplichtingen, maar voor wie terugkeer desalniettemin als 'bijzonder hard' werd beschouwd. Vanaf de jaren tachtig is met deze groep steeds rekening gehouden en is hun verblijfsstatus gaandeweg gelijkgetrokken met die van personen die wél bescherming krijgen op grond van het internationale recht. De ACVZ constateert dat het beleid van categoriale bescherming - alsmede de voorlopers ervan - als juridisch instrument, sinds eind jaren tachtig in de praktijk bij voortduring een belangrijke vangnetfunctie heeft vervuld. De ACVZ signaleert eveneens het brede politieke draagvlak dat dit instrumentarium kent.

In dit advies wordt inzichtelijk gemaakt hoe het Nederlandse beleid van categoriale bescherming zich verhoudt tot het Europeesrechtelijke kader. Met name wordt daarbij aandacht besteed aan de betekenis van artikel 15 (c) van de Europese Definitierichtlijn, luidende: *'Ernstige schade bestaat uit: a) doodstraf of executie; of 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.'* Over de exacte betekenis van dit artikel bestaat op dit moment geen zekerheid. Wel staat vast dat de bepaling een Europeesrechtelijke verplichting schept om subsidiaire bescherming te bieden aan personen die onder het huidige Nederlandse stelsel niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder (a), (b) of (c) Vw 2000. De ACVZ constateert dat artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 de mogelijkheid biedt om deze personen, overeenkomstig de Definitierichtlijn, toch een verblijfsvergunning te verlenen.

Conform de adviesaanvraag, heeft de ACVZ onderzoek gedaan naar de vormen van groepsgebonden beschermingsbeleid in andere Europese landen. Tevens wordt in dit adviesanschouwelijk gemaakt hoe het Nederlandse beleid van categoriale bescherming zich verhoudt tot het beleid van andere Europese landen. Hiertoe is specifiek vooronderzoek gedaan door het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte landen velerlei vormen van bescherming kennen welke vaak deels overeenkomen met de Nederlandse vormen van groepsgebonden bescherming (categoriale bescherming, besluitmoratorium en vertrekmoratorium). De verschillen ten opzichte van het Nederlandse beleid zijn zowel gelegen in de formulering van de gronden waarop bescherming wordt verleend als in de mate waarin individueel wordt getoetst en in de inhoud van de bescherming die wordt verleend. De overeenkomst is erin gelegen dat de bescherming, los van de individuele omstandigheden, op enige wijze verband houdt met de algehele situatie in het land van herkomst van de asielzoekers. Van vijf landen, te weten Denemarken, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland, is bekend dat zij bescherming met een bijbehorende status en opvang plegen te verlenen aan personen uit landen voor wie in Nederland het beleid van categoriale bescherming gold of nog steeds geldt.

Het beeld dat uit het ICMPD onderzoek naar voren komt, is dat Nederland met het categoriaal beschermingsbeleid niet uit de pas loopt met de ons omringende landen. De meeste onderzochte landen blijken er vanuit te gaan dat aanvullende bescherming

nodig kan zijn naast de bescherming die moet worden geboden op grond van internationale verplichtingen. De wetgeving en/of het beleid in deze landen voorziet op uiteenlopende wijze in de mogelijkheid om dergelijke aanvullende bescherming te bieden. Het Nederlandse beleid van categoriale bescherming geeft invulling aan de gedachte die blijkt uit het onderzoek in de meeste ons omringende landen opgeld doet, namelijk dat de algehele situatie in een land van herkomst eraan in de weg kan staan dat uitzetting naar dat land plaatsvindt.

Gelet op het politieke debat over de toepassing van het beleid van categoriale bescherming, en het gevreesde oneigenlijke gebruik daarvan, heeft de ACVZ tevens een uitgebreid wetenschappelijk onderzoek door dr. Grütters van het Centrum voor Migratierecht te Nijmegen laten verrichten naar de relatie tussen groepsgerichte beschermingsmaatregelen en de instroom van asielzoekers.

Dit onderzoek, zo constateert de ACVZ, toont overtuigend aan dat op een enkele incidentele situatie na, de thans heersende opvatting over het bestaan van een *grosso modo* aanzuigende werking van het Nederlandse groepsgebonden beschermingsbeleid *niet* met data valt te onderbouwen. Met betrekking tot de relatieve aantrekkelijkheid van een land als bestemmingsland voor asielzoekers, wijst Grütters op het feit dat de mogelijkheid om een verblijfstitel te verkrijgen niet van doorslaggevende invloed is. Bepalend voor de aantrekkingskracht is 'een combinatie van lange doorlooptijden en de feitelijke praktijk van niet (gedwongen) uitzetting van (afgewezen) asielzoekers naar hun land van herkomst.' Het onderzoek van Grütters heeft eveneens aangetoond dat een eenvormige registratie van asielaanvragen of verzoeken om bescherming nog niet bestaat. De ACVZ ziet een uniforme, complete en tijdige registratie van deze aanvragen in Europa als geheel, en dus ook in Nederland, dan ook als een belangrijk punt van aandacht.

Concluderend stelt de ACVZ dat artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 een zeer wezenlijke rol vervult in het Nederlandse asielsysteem en er een duidelijke behoefte aan bestaat. Deze bepaling biedt immers een wettelijke basis om bescherming te verlenen aan personen die dat wel nodig hebben, maar die daarvoor niet op andere gronden in aanmerking komen. Artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 heeft daarom een belangrijke vangnetfunctie. Dankzij de aan de minister toegekende beleids- en beoordelingsvrijheid is het beleid van categoriale bescherming bovendien een flexibel instrument, dat nauwkeurig en toegespitst op bepaalde groepen kan worden ingezet.

Het advies wordt afgesloten met een presentatie van een tweetal mogelijkheden om het beleid van categoriale bescherming te handhaven en daarbij tevens zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de Europeesrechtelijke verplichtingen, te weten:

1. De wettekst van artikel 29 Vw 2000 ongewijzigd te laten, waarbij invulling van het categoriaal beschermingsbeleid aangepast dient te worden aan artikel 15(c) van de Definitierichtlijn door middel van wijziging van artikel 3.106 Vb 2000 zodat de indicatoren in overeenstemming worden gebracht met de norm van artikel 15(c) Definitierichtlijn. De ACVZ suggereert in dat geval om in artikel 3.106 Vb 2000 voor te schrijven dat categoriale bescherming in elk geval wordt verleend aan personen die voldoen aan de criteria van artikel 15(c) Definitierichtlijn.
2. Het schrappen van artikel 29, lid 1, onder d Vw 2000. Ook bij deze optie blijft de noodzaak tot implementatie van de bepalingen van de Europese Definitierichtlijn (met name die van artikel 15(c)) bestaan. Bij het schrappen van artikel 29, lid 1, onder d Vw 2000 moet derhalve een keuze worden gemaakt met betrekking tot de vraag hoe de naleving van artikel 15(c) Definitierichtlijn zal worden gegarandeerd. De ACVZ acht hiervoor twee mogelijke oplossingen aanwezig:

- a. Overnemen van de bepaling uit artikel 15 (c) Definitierichtlijn ter vervanging van het huidige artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000. Het letterlijk overnemen wordt door de ACVZ als een niet-optimale oplossing beschouwd, aangezien de bepaling hoe dan ook nader zal moeten worden ingevuld in lagere regelgeving.
- b. Aanpassen van de c-grond van artikel 29, lid 1 Vw 2000, zodat op grond van die bepaling de bescherming kan worden geboden die door artikel 15(c) Definitierichtlijn wordt voorgeschreven. Ook deze mogelijkheid wordt als problematisch beschouwd aangezien het enerzijds de vraag is in hoeverre er nog een vangnetfunctie zoals artikel 29, lid 1, onder d Vw 2000 die kent blijft bestaan, en anderzijds is het maar de vraag of deze aanpassing een correcte implementatie oplevert van artikel 15(c) Definitierichtlijn.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

Bij brief van 16 september 2005 (Bijlage 1) heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht advies uit te brengen inzake het beleid van categoriale bescherming (CB-beleid).

Het advies moet zicht geven op het bestaan en de toepassing van mogelijke vormen van groepsgebonden beschermingsbeleid in andere Europese landen. Daarnaast vraagt de minister aanschouwelijk te maken hoe het Nederlandse beleid van categoriale bescherming zich verhoudt tot het beleid van enkele ons omringende landen en tot Europees beleid en regelgeving. Voorts verzoekt zij de ACVZ na te gaan of, en in voorkomende gevallen hoe, deze andere Europese landen gebruik maken van tegenwerpingen jegens asielzoekers zoals het 'verblijfs-', 'vlucht-' of 'vestigingsalternatief'.

1.2 Opzet van het advies

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van het beleid van categoriale bescherming, de totstandkoming van dit beleid en de plaats die het inneemt in de systematiek van de Nederlandse asielwetgeving. In hoofdstuk 3 wordt het Europese asielbeleid als relevant kader voor het Nederlandse asielbeleid, inclusief het categoriaal beschermingsbeleid, onder de loep genomen.

Daaropvolgend wordt in hoofdstuk 4, conform de adviesaanvraag, inzichtelijk gemaakt welke met het Nederlandse CB-beleid vergelijkbare vormen van bescherming in tien onderzochte landen bestaan.¹ In aanvulling op het door de ACVZ uitgevoerde onderzoek naar deze gegevens is, in opdracht van de ACVZ, een diepgaander onderzoek ingesteld door het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).² Een dergelijk aanvullend onderzoek door het ICMPD was noodzakelijk onder meer omdat de complexiteit van de gevraagde gegevens groot is (betreft zowel wetgeving als beleid) en het vergaren van deze data uiterst moeizaam bleek (verschillende verantwoordelijke instanties en problematische toegankelijkheid). Het ICMPD heeft via haar uitgebreide internationale en Europese netwerk van beleidsmakers nagenoeg alle mogelijkheden benut om afdoende zicht te krijgen op deze materie.

In de adviesaanvraag wordt gevraagd om een positiebeschrijving van Nederland ten opzichte van andere Europese landen inzake de specifieke vorm van het categoriale beschermingsbeleid. De adviesaanvraag vermeldt niet alleen het feit dat het huidige beleid van categoriale bescherming niet op individuele gronden is gebaseerd, maar vraagt ook om te bezien hoe de begrippen vluchtalternatief en verblijfsalternatief in Europa worden toegepast in de context van een beleid van groepsgebonden bescherming. Voorts wordt de huidige restrictieve toepassing van het categoriaal beschermingsbeleid in de adviesaanvraag vermeld. Dit alles heeft de ACVZ gebracht tot de gedachte dat niet alleen de merites van het huidige beleid van categoriale bescherming dienen te worden bezien,

1 Dit zijn België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland.

2 De studie van het ICMPD is te vinden op www.acvz.com.

doch tevens dient te worden nagedacht over alternatieven voor dat beleid. Op zich ligt het voor de hand om te veronderstellen dat een beschermingsbeleid dat niet uitgaat van individuele toetsing van de positie van degene die beschermd wil worden, kan leiden tot oneigenlijk gebruik. Deze veronderstelling heeft recentelijk in het politieke debat over de toepassing van artikel 29, onder d van de Vw 2000 ook uitdrukkelijk een rol gespeeld.³ Daarom heeft de ACVZ opdracht gegeven voor een diepgravend wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen groepsgerichte beschermingsmaatregelen en de instroom van asielzoekers. Dit onderzoek is uitgevoerd door dr. C. Grütters, verbonden aan het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen.⁴ In hoofdstuk 5 worden de resultaten van dat onderzoek besproken.

De bevindingen inzake de positie van het landgebonden c.q. groepsgebonden beschermingsbeleid⁵ binnen het Nederlandse vreemdelingenrecht, de resultaten van het vergelijkend landenonderzoek, de toetsing aan het Europeesrechtelijke kader en de analyse van de asielinstroom in relatie tot het categoriaal beschermingsbeleid, leiden in het afsluitende hoofdstuk 6 tot conclusies. Ook worden enige aanbevelingen gedaan. Daarbij wordt nadrukkelijk bezien of het wenselijk is om het huidige beleid in stand te houden, aan te passen dan wel (ten dele) af te schaffen.

3 *Kamerstukken II 2000/01*, 19 637, nr. 601, p. 10 (AO 27 juni 2001). *Aanhangsel Handelingen II 2001/02*, 631, p. 1325 (inzake Afghanistan); *Aanhangsel Handelingen II 2003/04*, 1956, p. 4137 (inzake Liberia); Zie ook achtergrondartikel in *Volkskrant* d.d. 5 oktober 2005 over het boek 'De asielmachine' van Toine Heijmans, waarin ook gesproken wordt van de 'angst voor een aanzuigende werking'.

4 De studie van dr. Grütters van het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen is o.a. te vinden op www.acvz.com.

5 De ACVZ stelt vast dat in Nederland vaker sprake is van een groeps- dan wel regiogebonden beschermingsbeleid i.p.v. een 'puur' landgebonden asielbeleid. Zij prefereert derhalve het gebruik van de term 'groepsgebonden beleid'. Daar waar in dit advies wordt gesproken van een 'groepsgebonden beleid' kan echter eveneens de term 'landgebonden beleid' worden gelezen.

HOOFDSTUK 2

Het Nederlandse beleid inzake categoriale bescherming

2.1 De verblijfsvergunning asiel

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) in werking getreden. In artikel 29, eerste lid, van deze wet zijn zes gronden opgenomen op basis waarvan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend. Artikel 29, eerste lid, luidt:

Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

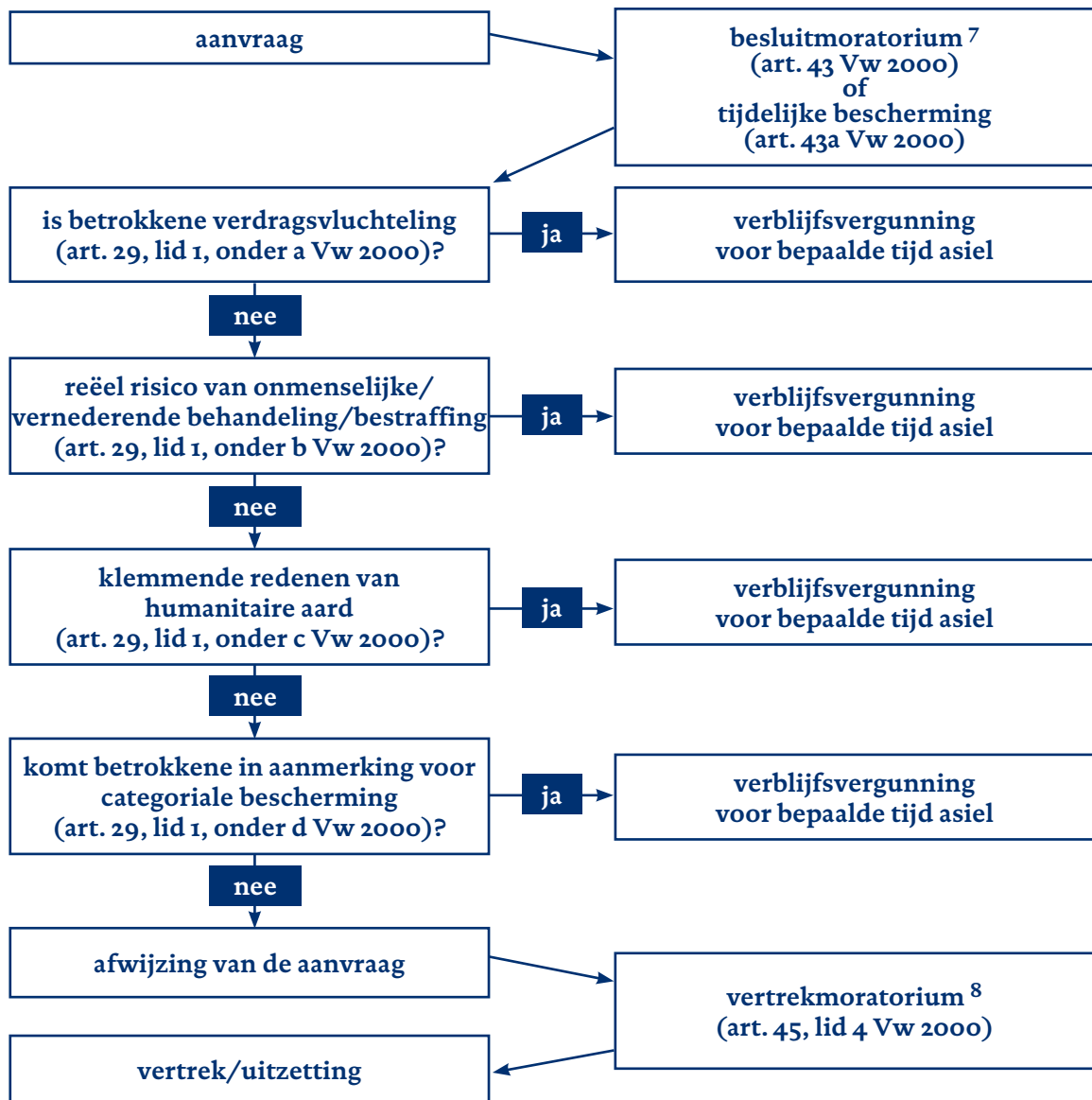
- a. die verdragvluchteling is;
- b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen;
- c. van wie naar het oordeel van Onze 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 twee eerstgenoemde gronden zijn volledig gebaseerd op internationale verplichtingen, in het bijzonder op artikel 1A(2) van het Vluchtelingenverdrag, artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 3 van het Anti-Folterverdrag (AFV). Voor de c- en d- gronden geldt, dat de Europese Definitierichtlijn 2004/83/EG een bepaling (artikel 15 (c)) bevat die mogelijk een Europese verplichting schept (zie hierover nader § 3.4.). De e- en f-grond ten slotte betreffen afgeleide asielerleningsgronden en spelen in het kader van dit advies geen rol.

De volgorde waarin de bovengenoemde bepalingen in de wet zijn opgenomen bepaalt de volgorde waarin daaraan moet worden getoetst.⁶ Zo dient bij iedere asielaanvraag allereerst te worden onderzocht of de betrokkene verdragsvluchteling is. Zo niet, dan wordt

6 ABRvS 3 december 2001, *JV* 2002, 13; ABRvS 13 maart 2003, *JV* 2003, 180; ABRvS 15 december 2003, *JV* 2004, 71.

vervolgens getoetst aan de b-grond, dan aan de c-grond, dan aan de d-grond, enzovoorts. Wanneer aan iemand een verblijfsvergunning asiel wordt verleend op de d-grond (categoriale bescherming), staat daarmee dus tevens vast dat hij niet in aanmerking komt voor een vergunning op de a-, b- of c-grond. Dit is hieronder schematisch weergegeven, met weglating van de e- en de f-grond.



7 Een besluitmoratorium houdt in dat de beslissing op lopende asielverzoeken voor een periode van maximaal één jaar wordt uitgesteld. Zie verder § 2.6.

8 Een vertrekmoratorium houdt in dat uitgeprocedeerde asielzoekers niet worden uitgezet en het recht op opvang behouden. Zie verder § 2.6.

Met de Vw 2000 is in Nederland het één-statussysteem ingevoerd. Dit houdt in dat aan alle houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel dezelfde rechten worden toegekend, ongeacht de grond waarop deze vergunning is verleend. Hiermee wordt voorkomen dat vergunninghouders gaan 'doorprocederen' om een status te verkrijgen waaraan meer rechten zijn verbonden, zoals dat onder de vorige vreemdelingenwet veelvuldig voorkwam.

Een ander kenmerk van het Nederlandse asielstelsel is de meeromvattende beschikking. Blijkt een asielzoeker, na de beoordeling van zijn aanvraag, niet in aanmerking te komen voor bescherming op één van de gronden van artikel 29 Vw 2000, dan wordt hem dit in een beschikking medegedeeld. Deze beschikking legt, mits onherroepelijk geworden, op de betrokkene tevens de plicht om Nederland binnen vier weken te verlaten. Doet hij dat niet, dan kan hij worden uitgezet zonder dat daarvoor een aparte beschikking hoeft te worden genomen.

2.2 De d-grond: categoriale bescherming

Het Nederlandse asielrecht gaat uit van het individu en verleent bescherming indien dit individu persoonlijk voor vervolging heeft te vrezen of een reëel risico loopt het slachtoffer te worden van een wrede of onmenselijke behandeling of bestraffing.⁹ Artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 vormt daarop een uitzondering. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (MVI) kan namelijk op grond van dit artikellid beslissen dat bescherming zal worden verleend aan personen uit een bepaald gebied (land of regio) of behorende tot een bepaalde bevolkingsgroep. Deze categoriale bescherming vervult daarmee een complementaire rol ten opzichte van de individuele verleningsgronden (art. 29, lid 1, onder a, b, en c Vw 2000).¹⁰

Er is sprake van categoriale bescherming wanneer de algehele situatie in het land van herkomst van de vreemdeling zodanig is dat terugkeer naar dat land voor iedereen, onafhankelijk van het individuele asielrelaas, naar het oordeel van de minister van bijzondere hardheid zou zijn (art. 29, lid 1, onder d Vw 2000). Het verschil ten opzichte van de a-, b- en c- gronden is gelegen in het feit dat de vreemdeling geen bewijs hoeft te leveren van individuele omstandigheden waaruit blijkt dat hij behoefte heeft aan bescherming. Het is de algehele situatie in het land van herkomst die de bescherming rechtvaardigt, met als gevolg dat bescherming in beginsel wordt geboden aan een ieder die uit dat land afkomstig is. Een uitzondering hierop doet zich voor wanneer bepaalde (groepen) personen kunnen verblijven in een veilig gedeelte van het land van herkomst. Ook kunnen individuele contra-indicaties worden tegengeworpen. Deze mogelijkheden zullen hieronder worden besproken.

Een categoriaal beschermingsbeleid kan worden ingesteld voor iedereen die uit een bepaald land afkomstig is, maar kan ook gelden voor personen uit een bepaald gebied in dat land of die behoren tot een specifieke bevolkingsgroep. Voorbeelden hiervan zijn het categoriaal beschermingsbeleid voor Tutsi uit de Democratische Republiek Congo (DRC) en voor Soedanezen van niet-Arabische etniciteit, afkomstig uit Darfur.

9 Brief van de toenmalige staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer inzake het vtvv-beleid, *Kamerstukken II* 1997/98, 19 637, nr. 308, p. 1, zie omtrent de vtvv als 'voorloper' van het categoriaal beschermingsbeleid hieronder de schets van de totstandkoming van het CB-beleid.

10 Zie de Vc 2000, C1/4.5.2.

Nadere regels inzake categoriale bescherming zijn opgenomen in artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000) en in paragraaf C1/4.5.2 van de Vreemdelingen-circulaire (Vc 2000).

2.3 Beleids- en beoordelingsvrijheid; indicatoren; binnenlands beschermingsalternatief

Bij het bepalen of er een beleid van categoriale bescherming wordt ingesteld heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (MVI) zowel beleidsvrijheid als beoordelingsvrijheid. Dit blijkt uit de formuleringen van artikel 29, eerste lid, aanhef ('een verblijfsvergunning [...] kan worden verleend') en onder d ('voor wie terugkeer [...] naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn'). In de praktijk blijkt dit theoretische onderscheid tussen de beleidsvrijheid aan de ene kant en de beoordelingsvrijheid aan de andere kant, geen grote rol te spelen. Dit ligt ook voor de hand: indien de minister van oordeel is dat terugkeer van een vreemdeling naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn, zal slechts in redelijkheid tot afwijzing van de asiel-aanvraag kunnen worden besloten indien zwaarwegende belangen aan toelating in de weg staan (bijvoorbeeld op het gebied van de openbare orde). Vanwege de meeromvattende beschikking zou een afwijzing immers tot gevolg hebben dat de vreemdeling niet langer rechtmatig verblijf heeft en dus toch zal worden teruggestuurd.

Bij de beoordeling van de algehele situatie in het land van herkomst dient de MVI in ieder geval drie indicatoren te betrekken (art. 29, lid 2 Vw 2000 jo. 3.106 Vb 2000). Deze indicatoren werden voor het eerst geformuleerd in een brief van de toenmalige staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer (de zogeheten 'vvtv-indicatorbrief')¹¹ en zijn in de loop van de tijd enigszins aangescherpt. Zij luiden tegenwoordig als volgt:

- 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.

De toepassing van de eerste indicator is uitgewerkt in paragraaf C1/4.5.3.2 Vc 2000. Het gaat daarbij om de mate van willekeur van het geweld, de mate waarin het geweld voorkomt en de mate van geografische spreiding van het geweld. Bij het onderzoek naar de geografische spreiding van het geweld kan blijken dat in een deel van het onderzochte land wel veel geweld plaatsvindt, maar dat een ander gedeelte (relatief) veilig is. In dat geval bestaat mogelijk een binnenlands beschermingsalternatief. Van een binnenlands beschermingsalternatief is sprake wanneer het geweld beperkt is tot een bepaald gebied binnen het land van herkomst en reizen tussen dit gebied en andere gebieden in dat land in het algemeen geen problemen oplevert. De aanwezigheid van een binnenlands beschermingsalternatief kan voor de minister een reden vormen om geen categoriaal beschermingsbeleid te voeren voor het desbetreffende land van herkomst.¹² Zo is bijvoorbeeld geen categoriale bescherming ingesteld voor personen uit Tsjetsjenië, hoe-

¹¹ Kamerstukken II 1997/98, 19 637, nr. 308.

¹² De vraag of een binnenlands beschermingsalternatief bestaat wordt door de rechter terughoudend getoetst. ABRvS 8 november 2001, RV 2001, 11 m.nt. Vermeulen, JV 2002, 12, NAV 2002, 1 m.nt. Van Mansfeld.

wel de algehele situatie in Tsjetsjenië wel als categoriaal beschermenswaardig wordt beschouwd.¹³ Tsjetsjenen worden echter geacht elders in de Russische Federatie te kunnen verblijven en zich zo aan het geweld te kunnen onttrekken.

Overigens kan het zo zijn dat wel een binnenlands beschermingsalternatief voorhanden is voor sommige bevolkingsgroepen, maar niet voor andere. Zo werden Soedanezen uit Zuid-Soedan een tijd lang geacht bescherming te kunnen vinden in het noorden van Soedan. Dit gold echter niet voor Zuid-Soedanezen van niet-Arabische afkomst en evenmin voor personen behorende tot de Nuba-bevolkingsgroep. Voor deze twee groepen werd dus wel categoriale bescherming ingesteld.

Met betrekking tot het gewicht dat aan elk van de indicatoren toekomt, vermeldt paragraaf C1/4.5.3.1 Vc 2000 dat dit van geval tot geval kan verschillen. In een enkel geval zal één indicator zelfs voldoende kunnen zijn voor een adequaat besluit. Met name de eerste indicator zal in de meeste gevallen van inhoudelijk groot belang zijn, aldus de circulaire. De afgelopen jaren is echter in toenemende mate gewicht toegekend aan de derde indicator (het beleid in andere landen van de Europese Unie). Deze tendens werd reeds aangekondigd in de Nota naar aanleiding van het verslag bij de herziening van de Vreemdelingenwet.¹⁴ In een brief aan VluchtelingenWerk Nederland van 2 augustus 2004¹⁵ bevestigde de minister dat de derde indicator steeds belangrijker is geworden naarmate de Europese landen meer waarde hechten aan harmonisatie van het Europese asielbeleid.¹⁶ In de paragrafen 4.3 tot en met 4.8 van dit advies wordt de mate van 'gelijklopen' van dit soort beleid in de onderzochte Europese landen nader toegelicht.

2.4 Contra-indicaties

Ook als voor een land of bevolkingsgroep een besluit tot het instellen van categoriale bescherming is genomen kan verlening van een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 slechts geschieden *nadat* de aanvraag individueel is getoetst aan de a-, b- en c-gronden van artikel 29. Dit betekent dat eerst moet worden gekeken of de betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder a tot en met c. Vervolgens moet echter ook worden gezien of zich geen contra-indicaties voordoen die aan het verlenen van categoriale bescherming in de weg staan.¹⁷ De contra-indicaties zijn opgenomen in artikel 31 Vw 2000 en uitgewerkt in paragraaf C1/5 van de Vreemdelingencirculaire. Zo kan de aanvraag bijvoorbeeld worden afgewezen indien blijkt dat de betrokkene in het land van herkomst tot de politieke top behoorde en zich daarom aan de gevaarlijke situatie aldaar kon onttrekken (art. 31, lid 1 Vw 2000). Ook kan de aanvraag worden afgewezen wanneer blijkt dat de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid (art. 31, lid 2, sub k Vw 2000). Een derde contra-indicatie, de aanwezigheid van een verblijfsalternatief (art. 31, lid 2, sub j Vw 2000) wordt hieronder iets uitvoeriger besproken.

13 *Kamerstukken II 2003/04, 19 637, nr. 804, p. 1, alsmede Vc 2000, C8: 'Het asielbeleid ten aanzien van de Russische Federatie'.*

14 *Kamerstukken II 1999/00, 26 732, nr. 7, p. 130-131.*

15 Brief met kenmerk 5298638/04/DVB, beschikbaar op www.vluchtweb.nl.

16 Zie over het categoriaal beschermingsbeleid en in het bijzonder over de wegging van de verschillende indicatoren B. van Dokkum & J. van Dort, 'Hoe erg moet het zijn?' *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht (NAV)* 2005, p. 68 e.v.

17 Zie Vc 2000 C1/4.5.5.

De exceptie van het veilige derde land: het verblijfsalternatief¹⁸

Het kan voorkomen dat personen die afkomstig zijn uit een land waarvoor een beleid van categoriale bescherming geldt, voorafgaand aan hun komst hebben verbleven in een ander land (art. 31, lid 2, onder j Vw 2000). Is dat het geval, dan worden zij geacht zich aan de situatie in het land van herkomst te kunnen onttrekken door in dat andere land te verblijven. Zij hebben dan een verblijfsalternatief.

Het verblijfsalternatief is één van de vijf veilig-derde-land-excepties die het Nederlandse asielrecht kent. In tegenstelling tot de overige vier excepties komt het verblijfsalternatief echter niet reeds aan de orde voordat de aanvraag inhoudelijk wordt behandeld. Uit de parlementaire geschiedenis¹⁹ blijkt dat het verblijfsalternatief pas een rol speelt bij de vraag of een vergunning moet worden verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, met andere woorden of de betrokkene onder het categoriaal beschermingsbeleid valt. Op grond van de Vreemdelingencirculaire (§ C1/5.12.1) moet voor het tegenwerpen van een verblijfsalternatief zijn voldaan aan drie cumulatieve vereisten:

- a. de vreemdeling heeft verbleven in een derde land;
- b. de vreemdeling heeft bescherming of had bescherming kunnen hebben in een derde land; en
- c. het is niet onaannemelijk dat de betrokken vreemdeling kan terugkeren naar het derde land.

In de paragrafen C1/5.12.2 tot en met 4 van de Vreemdelingencirculaire 2000 zijn deze vereisten verder uitgewerkt.

De vereisten voor het tegenwerpen van een verblijfsalternatief, met name dat niet hoeft vast te staan dat de vreemdeling weer tot het derde land zal worden toegelaten, zijn minder strikt dan voor de overige veilig-derde-land-excepties. Dit is niet in strijd met het internationale recht, omdat op het moment dat naar de aanwezigheid van een verblijfsalternatief wordt gekeken al is vastgesteld dat de asielzoeker niet in aanmerking komt voor een vergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b. Het al dan niet verstrekken van een verblijfsvergunning is dan nog slechts een kwestie van nationaal recht.

2.5 Totstandkoming van het categoriaal beschermingsbeleid

Het beleid van categoriale bescherming is wettelijk verankerd in de Vreemdelingenwet 2000, die in werking is getreden op 1 april 2001. Vóór de inwerkingtreding van de Vw 2000 bestonden echter ook al voorzieningen voor personen die niet op individuele gronden in aanmerking kwamen voor bescherming, maar voor wie terugkeer toch niet verantwoord werd geacht.

Voor een volledig begrip van de rol die categoriale bescherming inneemt in het Nederlandse asielrecht is een korte schets van het beleid terzake nuttig.²⁰

18 Met betrekking tot de hier besproken figuren is niet altijd een consistente terminologie gehanteerd. Zo werd 'het binnenlands beschermingsalternatief' in een brief aan de Tweede Kamer uit 2001, met kenmerk 5095508/01/DVB, aangehaald als '(binnenlands) verblijfsalternatief', *Kamerstukken II 2000/01*, 19 637, nr. 588. In dit advies wordt aangesloten bij de terminologie van de Vc 2000, welke overigens in overeenstemming is met de vvtv-indicatorenbrief uit 1997.

19 *Kamerstukken II 1999/00*, 26 732, nr. 44, p. 4; *Kamerstukken II 1999/00*, 26 732, nr. 7, p. 144-145; *Kamerstukken II 1999/00*, 26 732, nr. 15; *Handelingen I 2000/01*, p. 145.

20 Zie over de voorgeschiedenis van het beleid van categoriale bescherming T.P. Spijkerboer & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders 1995, p. 322-330, zie ook H.K. Snoeijts, *Klemmende redenen van humanitaire aard*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004, p. 19-21.

In de jaren tachtig kende Nederland grote aantallen afgewezen asielzoekers voor wie terugzending naar het land van herkomst niettemin werd aangemerkt als zijnde 'van bijzondere hardheid'. In de kamerstukken²¹ werd overwogen dat de gedwongen terugkeer van deze groepen humanitair onverantwoorde risico's zou opleveren. Om deze reden werd in 1991 de 'gedoogdenregeling' ingevoerd.²² Asielzoekers die onder deze regeling vielen hadden geen recht op een verblijfsvergunning, maar werden wel in het bezit gesteld van een 'gedoogdenverklaring'. Het rechtsgevolg van deze verklaring was dat hun uitzetting werd opgeschort.

In 1994 kreeg de gedoogdenregeling een wettelijke status doordat deze werd neergelegd in artikel 12b van de Vreemdelingenwet, in de vorm van de 'voorwaardelijke vergunning tot verblijf' (vvtv), of F-status. Artikel 29, eerste lid, onder d van de Vreemdelingenwet 2000 is de opvolger van artikel 12b van de oude Vreemdelingenwet.

Zo een vvtv kon volgens de wetgever niet worden verleend op basis van individuele omstandigheden, omdat deze reeds aan de orde waren geweest in het kader van de vraag of betrokkene in aanmerking kwam voor een A-status (nu art. 29, lid 1, onder a Vw 2000) of een vtv-humanitair (nu art. 29, lid 1, onder b en c). Overigens kon een vvtv wel op basis van individuele omstandigheden worden geweigerd.²³ In uitzonderlijke gevallen, waarin sprake was van een plotselinge massale toestroom van vreemdelingen uit een bepaald gebied als gevolg van bijvoorbeeld een burgeroorlog, werd een vvtv verleend zonder dat eerst werd getoetst aan de voorwaarden voor de verlening van andere vergunningen.

Onder de huidige Vreemdelingenwet kunnen dergelijke situaties aanleiding zijn om een besluitmoratorium in te stellen (art. 43 Vw 2000).

In de loop der jaren heeft de Tweede Kamer steeds uitgebreid aandacht besteed aan de voornemens van het kabinet tot het instellen alsook tot het opheffen van categoriale bescherming. Diverse indringende debatten hebben hierover plaatsgevonden.²⁴ Hieruit kan worden afgeleid dat de volksvertegenwoordiging zeer grote waarde hecht aan de belangrijke vangnetrol die het beleid van categoriale bescherming vervult binnen het Nederlandse vreemdelingenrecht. Tevens blijkt uit deze debatten dat er steeds een politiek breed draagvlak is geweest voor het gebruik van deze groepsgebonden asielbeleidsmaatregel. Zo zijn voorstellen van regeringszijde voor het instellen van categoriale bescherming nimmer afgekeurd. Wel zijn soms moties ingediend die voorzagen in een bredere toepassing van de categoriale bescherming dan van regeringswege werd beoogd.

21 *Kamerstukken II 1991/92*, 22 735, nr. 5, p. 11.

22 TBV 1982, nr. 47 van 4 dec. 1991.

23 *Kamerstukken II 1997/98*, 19 637, nr. 308.

24 Zie onder andere: *Kamerstukken II 2005/06*, 19 637, nr. 1047, inzake verslag algemeen overleg op 12 april 2006 over asielbeleid Iran; *Kamerstukken II 2004/05*, 19 637, nr. 943, inzake verslag algemeen overleg over onder meer Landgebonden asielbeleid Irak met ambtsbericht; *Handelingen II 2004/05*, nr. 79, p. 4788-4794, inzake debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 20 april 2005 over landgebonden asielbeleid; *Kamerstukken II 2003/04*, 19 637, nr. 809, inzake verslag algemeen overleg van 9 maart 2004, over onder meer algemeen ambtsbericht Irak; *Kamerstukken II 2003/04*, 19 637, nr. 786, debat over het opheffen van het categoriale beschermingsbeleid t.a.v. Afghanistan d.d. 12 september 2002, *Kamerstukken II 2002/03*, 19 637, nr. 685; *Kamerstukken II 2000/01*, 19 637, nr. 601, over beleidsontwikkeling op het gebied van landgebonden asielbeleid; *Handelingen II 2000/01*, nr. 96, p. 6005-6008 (o.a. Irak).

2.6 Andere vormen van groepsgebonden asielbeleid

Naast het beleid van categoriale bescherming kent de Vw 2000 nog drie vormen van groepsgebonden asielbeleid: het besluitmoratorium (art. 43 Vw 2000), het vertrekmoratorium (art. 45 lid 4 Vw 2000) alsmede de tijdelijke bescherming (art. 43 a Vw 2000). Het besluitmoratorium en het vertrekmoratorium zullen hieronder kort worden besproken. De bespreking van de tijdelijke bescherming volgt in paragraaf 3.2 van dit advies.

Een besluitmoratorium houdt in dat de beslissing op lopende asielverzoeken voor een periode van maximaal één jaar wordt uitgesteld. Een besluitmoratorium kan worden ingesteld wanneer er sprake is van een zodanig groot aantal asielverzoeken uit een bepaald land dat daarop niet binnen de wettelijke termijn beslist kan worden, of wanneer sprake is van een onzekere situatie in het land van herkomst, of een situatie waarvan wordt verwacht dat deze spoedig zal veranderen.

Een vertrekmoratorium houdt in dat uitgeprocedeerde asielzoekers gedurende het moratorium recht houden op opvang en voorzieningen. Een vertrekmoratorium kan worden afgekondigd indien de situatie in een bepaald land van herkomst zodanig is dat niet zeker is dat daarnaar kan worden uitgezet.²⁵ De duur van het vertrekmoratorium is maximaal één jaar.

Zowel het besluit- als het vertrekmoratorium houden verband met de algehele situatie in een bepaald land van herkomst en vertonen in dat opzicht gelijkenis met categoriale bescherming. Een beleid van categoriale bescherming en een besluit- en/of vertrekmoratorium kunnen tegelijkertijd van kracht zijn. In de praktijk lijkt niet altijd een duidelijk onderscheid te bestaan tussen situaties waarin wordt gekozen voor een categoriaal beschermingsbeleid of voor het instellen van een besluit- en/of vertrekmoratorium. Een inschatting van de duur van de situatie in het land van herkomst kan bij die keuze een rol spelen, gezien de maximale looptijd van één jaar voor zowel het besluit- als het vertrekmoratorium. Zo vermeldt paragraaf C1/6.3 Vc 2000 inzake het vertrekmoratorium dat, wanneer de periode waarin de uitzetting niet plaatsvindt te lang gaat duren, zal worden overwogen of het bieden van categoriale bescherming geïndiceerd is. In het verleden is aldus een categoriaal beschermingsbeleid ingesteld voor Ivoorkust, nadat de voor dat land geldende besluit- en vertrekmoratoria waren beëindigd omdat de maximale termijn was verstreken. Een ander voorbeeld betreft de categoriale bescherming die werd ingesteld voor bepaalde groepen Somaliërs nadat het voor -grotendeels dezelfde- groepen geldende vertrekmoratorium was verstreken.

2.7 Samenvatting

Het beleid van categoriale bescherming schept de mogelijkheid om bescherming te bieden aan personen die niet kunnen aantonen dat zij op grond van hun individuele situatie voor vervolging of wrede of onmenselijke behandeling hebben te vrezen, maar die niettemin gevaar lopen vanwege de algehele situatie in hun land van herkomst. Het risicocriterium van artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 is minder streng dan dat van de a- en b-gronden van artikel 29 Vw 2000. Artikel 29, lid 1, onder a Vw 2000 eist dat de betrokkene gegronde vrees aannemelijk kan maken, artikel 29, lid 1, onder b Vw 2000 eist dat sprake is van een reëel risico. Bij de d-grond gaat het erom of het naar het oordeel

25 *Kamerstukken II 1997/98, 26 732, nr. 3, p. 53 en nr. 7, p. 21.*

van de minister van bijzondere hardheid is om de betrokkene terug te sturen naar zijn land van herkomst in verband met de algehele situatie aldaar.

Het categoriaal beschermingsbeleid kan gelden voor alle personen afkomstig uit een bepaald gebied (land of regio) of voor een specifieke bevolkingsgroep. De beslissing om een beleid van categoriale bescherming in te stellen of te beëindigen voor een bepaald gebied of een bepaalde groep, is een discretionaire bevoegdheid van de minister. In het Vreemdelingenbesluit 2000 is een aantal indicatoren opgenomen waarmee rekening dient te worden gehouden bij het beoordelen van de situatie in het land van herkomst. Bij zijn beslissing houdt de minister onder meer rekening met het bestaan van een binnenlands beschermingsalternatief. Voordat een verblijfsvergunning op grond van categoriale bescherming wordt verleend, wordt altijd eerst beoordeeld of de betrokken vreemdeling in aanmerking komt voor bescherming op één van de individuele gronden van artikel 29 van de Vw 2000 te weten lid 1 onder a, b of c. Ook wordt bezien of zich ten aanzien van de betrokkene contra-indicaties voordoen, zoals het bestaan van een verblijfsalternatief, die aan het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van categoriale bescherming in de weg staan. Is daarvan geen sprake dan kan een verblijfsvergunning worden verleend.

Het huidige beleid van categoriale bescherming is de opvolger van het vvtv-beleid onder de oude Vreemdelingenwet. Dit vvtv-beleid vormde weer een codificering van de eerder bestaande gedoogdenregeling. Die regeling was in het leven geroepen als oplossing voor de groep asielzoekers die niet voor bescherming in aanmerking kwam op grond van internationale verplichtingen, maar voor wie terugkeer desalniettemin als 'bijzonder hard' werd beschouwd. Vanaf de jaren tachtig is met deze groep steeds rekening gehouden en is hun verblijfsstatus gaandeweg gelijkgetrokken met die van personen die wel bescherming krijgen op grond van het internationale recht. De ACVZ constateert derhalve dat het beleid van categoriale bescherming - alsmede de voorlopers ervan - als juridisch instrument, sinds eind jaren tachtig in de praktijk bij voortduring een belangrijke vangnetfunctie heeft vervuld. De ACVZ signaleert eveneens het brede politieke draagvlak dat dit instrumentarium kent. Ten slotte kan de situatie in een bepaald land van herkomst ook aanleiding geven om, eventueel naast een categoriaal beschermingsbeleid, een besluitmoratorium en/of een vertrekmoratorium in te stellen. Dit zal met name het geval zijn wanneer onzekerheid bestaat omtrent de situatie in het land van herkomst, of wanneer deze naar verwachting van kortdurende aard zal zijn. Het besluit- alsook het vertrekmoratorium kunnen evenwel voor de genoemde vangnetfunctie onvoldoende soelaas bieden, vanwege de maximale termijn waaraan die moratoria gebonden zijn.

HOOFDSTUK 3

Het Europese kader

3.1 Het Europese asielbeleid

De ontwikkeling van het Europese asielbeleid is in belangrijke mate gestoeld op het Verdrag van Amsterdam (oktober 1997) en de conclusies van de Europese Raad van Tampere (oktober 1999). Met het Verdrag van Amsterdam werd een nieuwe titel ingevoerd in het EG-verdrag, waardoor de onderwerpen 'visa, asiel en immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen' onder de zogeheten eerste pijler²⁶ kwamen te vallen en daarmee tot het domein van het gemeenschapsrecht gingen behoren. Met de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 is de grondslag gelegd voor een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, gebaseerd op de volledige en niet restrictieve toepassing van het Vluchtelingenverdrag en met name het beginsel van non-refoulement. Beoogd werd om op termijn te komen tot een eerlijke en doeltreffende gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor asielgerechtigden, geldig in de gehele Europese Unie.

De juridische basis voor het Europese asielbeleid is gelegen in artikel 63 van het EG-verdrag. Van een volledig eenvormig Europees asielbeleid is nog geen sprake. Wel is op grond van artikel 63 EG onder meer een aantal richtlijnen vastgesteld die minimumstandaarden inhouden. Daarvan zijn in dit verband relevant de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn 2001/55/EG²⁷ en de Definitierichtlijn, ook wel aangehaald als de Kwalificatierichtlijn 2004/83/EG.²⁸ De verschillende maatregelen die in het kader van de totstandkoming van het Europees asielbeleid worden genomen moeten uiteraard in overeenstemming zijn met het internationale recht, waaronder het Vluchtelingenverdrag en het verbod van refoulement.²⁹

Hieronder zullen die aspecten van het Europese asielrecht worden belicht die relevant zijn met betrekking tot het categoriaal beschermingsbeleid en vergelijkbare vormen van bescherming. Allereerst zal richtlijn 2001/55/EG inzake tijdelijke bescherming worden besproken. Deze richtlijn geeft de Raad van de Europese Unie de mogelijkheid om op voorstel van de Europese Commissie te besluiten dat een aangewezen groep vreemdelingen gedurende een bepaalde periode bescherming zal genieten. Ten tweede zal aandacht worden besteed aan de richtlijn 2004/83/EG. Met deze richtlijn is beoogd om de interpretatie van de vluchtelingdefinitie binnen de Europese Unie te harmoniseren. Tevens wordt in de richtlijn bepaald wie in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

-
- 26 De structuur van de Europese Unie kent drie 'pijlers'. De eerste pijler heeft betrekking op de economische samenwerking tussen de lidstaten en het daaruit voortvloeiende vrije verkeer, waaronder het vrij verkeer van personen. De tweede en derde pijler betreffen respectievelijk het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ).
- 27 Richtlijn van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale instroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, PbEG 2001, L 212/12.
- 28 Richtlijn 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, PbEG 2004, L 304/12.
- 29 H. Battjes, *European asylum law and its relation to international law*, (diss. VU Amsterdam), Leiden /Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 97-105.

3.2 De Tijdelijke Beschermingsrichtlijn

Richtlijn 2001/55/EG geeft de Raad van de Europese Unie de mogelijkheid om gedurende een bepaalde periode tijdelijke bescherming in te stellen voor bepaalde groepen. Voorwaarde is het bestaan van een (dreigende) massale instroom van ontheemden (art. 5 lid 1 jo. 2 onder a), waardoor de kans bestaat dat de nationale asielpcedures overbelast raken. Volgens artikel 2, onder c, van de richtlijn moet onder 'ontheemden' worden verstaan:

- ' onderdanen van derde landen of staatlozen die hun land of regio van oorsprong hebben moeten verlaten of geëvacueerd zijn, met name ingevolge een verzoek van internationale organisaties, en wier terugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden onmogelijk is gezien de situatie in dat land en die eventueel kunnen vallen onder de toepassing van artikel 1A van het Verdrag van Genève of andere internationale of nationale instrumenten van internationale bescherming, in het bijzonder:
- i. personen die uit door een gewapend conflict of inheems geweld getroffen gebieden hebben moeten vluchten;
 - ii. personen die ernstig gevaar lopen op dan wel slachtoffer zijn geweest van systematische of algemene schending van de mensenrechten.'

Evenals categoriale bescherming wordt tijdelijke bescherming ingesteld op gronden die samenhangen met de situatie in het land van herkomst. Die situatie moet zodanig zijn dat terugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden niet mogelijk is. Uit de definitie blijkt verder dat van een dergelijke situatie in het bijzonder sprake zal zijn wanneer het land van herkomst wordt getroffen door een gewapend conflict of inheems geweld, of wanneer in dat land systematische of algemene mensenrechtenschendingen plaatsvinden.

Tijdelijke bescherming wordt in beginsel ingesteld voor één jaar, maar de looptijd ervan kan oplopen tot drie jaren (artikel 4 richtlijn). De tijdelijke bescherming wordt beëindigd wanneer de vastgestelde termijn van bescherming is verstreken, of eerder indien de Raad besluit dat terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is (artikel 6 richtlijn).

Aan een besluit van de Raad van de EU om tijdelijke bescherming in te stellen wordt in Nederland uitvoering gegeven door middel van een besluitmoratorium (art. 43a Vw 2000). Dit betekent dat vreemdelingen die in Nederland tijdelijke bescherming genieten de asielpcedure nog niet hebben doorlopen. Er is dus nog niet vastgesteld of zij eventueel in aanmerking komen voor bescherming op één van de gronden van artikel 29, eerste lid Vw 2000 (zie ook het schema hierboven in § 2.1.). Dit is een wezenlijk verschil ten opzichte van het beleid van categoriale bescherming.³⁰ De Raad heeft tot op heden nog nooit besloten tot het instellen van tijdelijke bescherming op grond van richtlijn 2001/55/EG.

30 *Handelingen II* 2003/04, nr. 75, p. 4883-4897, 1 juni 2004. Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L 212) (29031).

3.3 De Europese Definitierichtlijn

Richtlijn 2004/83/EG beoogt, volgens artikel 1, om voor de EU-lidstaten:

'minimumnormen vast te stellen 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'.

Vanwege het minimumnormen-karakter van de richtlijn is het de lidstaten wel toegestaan om daaraan een uitleg te geven die boven het minimumniveau uitgaat, maar meer restrictieve interpretaties zijn niet toegelaten. De implementatietermijn van de richtlijn loopt af op 10 oktober 2006.

De Definitierichtlijn bevat criteria op grond waarvan moet worden bepaald of personen in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus of voor subsidiaire bescherming. Artikel 2(e) van de Definitierichtlijn definieert een persoon die voor een subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt als:

'een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen.'

Artikel 17 bepaalt wanneer iemand van de subsidiaire-beschermingsstatus wordt uitgesloten. Artikel 15 geeft aan wat het begrip 'ernstige schade' inhoudt:

- a. doodstraf of executie; of
- 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.

Personen die recht hebben op subsidiaire bescherming op grond van artikel 15(a) of (b) Definitierichtlijn zullen in het Nederlandse stelsel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder b Vw 2000. Het is echter onduidelijk of dit eveneens geldt voor personen die hun recht op subsidiaire bescherming ontleen aan artikel 15(c) Definitierichtlijn. De formulering uit de richtlijn is ruimer dan die van de a- en b-grond van artikel 29 Vreemdelingenwet 2000. De term 'willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict' werpt de vraag op of artikel 15(c) Definitierichtlijn dwingt tot het bieden van categoriale bescherming. Deze bepaling zal daarom hieronder uitgebreid worden besproken.

3.4 Artikel 15(c) Definitierichtlijn

3.4.1 Onduidelijkheid

De exacte betekenis van artikel 15(c) Definitierichtlijn is op het eerste gezicht onduidelijk en innerlijk tegenstrijdig. Wat moet worden verstaan onder een 'individuele bedreiging

als gevolg van *willekeurig* geweld? Om de betekenis van deze bepaling te achterhalen heeft de ACVZ een analyse gemaakt van de totstandkomingsgeschiedenis van de bepaling. Daarnaast is literatuuronderzoek verricht en zijn enkele deskundigen op het gebied van het vluchtelingenrecht en het Europese asielrecht geraadpleegd. Ook is navraag gedaan bij ambtenaren van de Europese Commissie. Uit het onderzoek is gebleken dat een eenduidige interpretatie van artikel 15(c) Definitierichtlijn (vooralnog) niet voorhanden is. Het zal dan ook aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) zijn om de bepaling van een nadere uitleg te voorzien. Niettemin is het in verband met de verplichting tot implementatie voor 10 oktober 2006 noodzakelijk dat een standpunt wordt ingenomen omtrent de precieze betekenis van artikel 15(c) Definitierichtlijn. De ACVZ zal daarom in het onderstaande aangeven hoe artikel 15(c) volgens haar redelijkerwijs dient te worden gelezen en welke betekenis dit behoort te hebben voor het beleid van categoriale bescherming.

3.4.2 Totstandkoming artikel 15(c)

In het oorspronkelijke voorstel voor de Definitierichtlijn van de Europese Commissie³¹ was de tekst van artikel 15(c) als volgt geformuleerd:

'een bedreiging van het leven, de veiligheid of de vrijheid van de betrokkenen als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict of als gevolg van stelselmatige of algemene schendingen van hun mensenrechten'.

De toelichting bij het artikel luidde:

*'Dit punt heeft betrekking op situaties waarin personen uit hun land van herkomst werden verdreven en er niet meer naar kunnen terugkeren. Deze bepaling [...] is ontleend aan artikel 2, onder c, van de richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontdeemden. Indien subsidiaire bescherming wordt toegekend, moeten de verzoekers echter individueel aantonen dat zij een gegronde vrees voor hun leven hebben. Ook wanneer de gronden voor deze vrees niet specifiek zijn voor het individu, moet iedere verzoeker aantonen dat de vrees in zijn individuele geval gegronde is. De lidstaten zijn verplicht tot deze categorie die personen te rekenen welke in het kader van een door de Raad erkende "massale toestroom" aankomen; het is bijgevolg logisch en passend ook met deze personen rekening te houden wanneer zij individueel aankomen en niet voldoen aan de voorwaarden om als vluchteling te worden erkend.'*³²

De tekst van artikel 15(c) is tijdens de behandeling van de ontwerp-richtlijn meerdere malen besproken en gewijzigd. De definitieve formulering van de bepaling wijkt zodanig af van het oorspronkelijke voorstel dat de toelichting nog slechts weinig tot geen waarde meer heeft voor de interpretatie.³³ De voorbereidende documenten van de Raad bieden, voorzover al beschikbaar, evenmin duidelijkheid.³⁴ De totstandkomingsgeschie-

31 COM(2001) 510 definitief.

32 COM(2001) 510 definitief, p. 30.

33 Zie over de interpretatie van richtlijnen H. Battjes, *European asylum law and its relation to international law*, (diss. VU Amsterdam), Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 41-46.

34 Zie o.a. Presidency note to the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum of 20 January 2003, doc. nr. 5293/03 ASILE 3; Presidency note to the Permanent Representatives Committee of 31 October 2002, doc. nr. 13646/02 ASILE 60; Resultaat besprekingen van de Groep asiel van 25 september 2002, doc. nr. 12199/02 ASILE 45; Nota van het voorzitterschap van 9 oktober 2002, doc. nr. 12619/02 ASILE 53; Presidency note to the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum of 20 September 2002, doc. nr. 12148/02 ASILE 43.

denis van de hier besproken bepaling biedt derhalve geen aanknopingspunten voor de interpretatie ervan.

3.4.3 Verhouding tot andere subsidiaire beschermingsgronden

Artikel 15(c) Definitierichtlijn noemt een derde grond voor het bieden van subsidiaire bescherming, naast de gronden die zijn genoemd in artikel 15(a) (doodstraf of executie); en (b) (foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst). Om de toevoeging van deze derde grond te rechtvaardigen moet artikel 15(c) wel een zelfstandige betekenis hebben. Het artikel kan alleen zelfstandige betekenis hebben als het bescherming biedt aan personen die niet reeds vanwege één van de eerdergenoemde gronden recht op bescherming hebben.

Op basis van rechtswetenschappelijke literatuur³⁵ en gesprekken met deskundigen is de ACVZ tot de conclusie gekomen dat de zelfstandige betekenis van artikel 15(c) Definitierichtlijn gelegen is in een afzwakking van het risicocriterium ten opzichte van artikel 15(a) en (b) Definitierichtlijn. In het navolgende zal deze bevinding worden beargumenteerd.

Voor toepassing van artikel 15 onder (a) en (b) geldt het 'reële risico'-criterium (zie art. 2(e) jo. 15(a) en (b) Definitierichtlijn). Dit criterium is ontleend aan de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg.³⁶ Bij de toepassing van dit criterium wordt belang gehecht aan de omstandigheid dat de betrokkene afkomstig is uit een land waar voor zo goed als iedereen grote risico's bestaan op mensenrechtenschendingen (bijvoorbeeld vanwege een burgeroorlog): naarmate de algemene situatie in een land slechter is, zal eerder worden aangenomen dat het individu reële risico's loopt. Doorslaggevend is de algemene situatie echter niet. De betrokkene moet in de eerste plaats individuele gronden aanvoeren waaruit blijkt dat hij persoonlijk een reëel risico loopt op schending van artikel 3 EVRM.

Leest men artikel 15(c) Definitierichtlijn in samenhang met artikel 2(e) van de richtlijn, dan blijkt dat een aanvrager (onderdaan van een derde land of staatloze) in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming wanneer er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij, wanneer hij naar zijn land van herkomst of gewoonlijk verblijf terugkeert, een reëel risico zou lopen van een ernstige en individuele bedreiging van zijn leven of persoon, als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Er is hier dus sprake van een 'dubbel risicocriterium': niet een 'reëel risico' maar een 'reëel risico van een ernstige en individuele bedreiging'.

Het risicocriterium van artikel 15(c), zoals hierboven beschreven, is minder geïndividualiseerd dan het 'reële risico'-criterium van artikel 15 onder (a) en (b). Dit betekent niet dat zonder meer subsidiaire bescherming moet worden geboden aan een ieder die afkomstig is uit een gebied waar willekeurig geweld heerst in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Een dergelijke lezing zou voorbijgaan aan de toevoeging van het woord 'individuele' voor bedreiging. Bovendien staat overweging 26 van de pre-

35 H. Battjes, *European asylum law and its relation to international law*, (diss. VU Amsterdam), Leiden /Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 237-241; zie ook B.P. Vermeulen (red.), *Naar een Europees asielrecht. Preadviezen voor de Vergadering van de Christen Juristenvereniging op 24 mei 2002*, Utrecht: Lemma 2002, p. 56 en T.P. Spijkerboer, & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 84-85.

36 EHRM 30 oktober 1991, *Vilvarajah v. United Kingdom*, RV 1974-2003, 1 m.nt. Vermeulen, zie over het reële risicocriterium ook H. Battjes, 'Kroniek asieljurisprudentie EHRM 2004-2005' in: *NJCM-bulletin* 2005, nr. 8, p. 1124-1137.

ambule aan deze lezing in de weg. Deze overweging luidt:

'Gevaren waaraan de bevolking van een land of een deel van de bevolking in het algemeen is blootgesteld, vormen normaliter op zich geen individuele bedreiging die als ernstige schade kan worden aangemerkt.'

Er moet daarom enerzijds wel sprake zijn van een zekere mate van individualisering van het risico waaraan iemand is blootgesteld, wil hij in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming op grond van artikel 15(c) Definitierichtlijn. Anderzijds moet worden aangenomen dat als een even sterke mate van individualisering zou worden geëist als bij de a- en de b-grond van artikel 15, de c-grond zelfstandige betekenis zou verliezen.

De bovenstaande analyse leidt tot de conclusie dat in situaties van willekeurig geweld het vereiste van een geïndividualiseerd risico minder sterk is dan in gevallen waarin de aanvrager vreest voor de doodstraf of onmenselijke behandeling.³⁷ Dit zou betekenen dat artikel 15(c) Definitierichtlijn een recht op subsidiaire bescherming biedt aan personen die buiten het bereik van artikel 3 EVRM vallen. Dat een dergelijke lezing past binnen de doelstelling van de richtlijn blijkt uit overweging 25 van de preambule, die luidt:

'Er dienen criteria te worden vastgesteld om degenen die om internationale bescherming verzoeken, als personen te erkennen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen. Deze criteria dienen in overeenstemming te zijn met de internationale verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van instrumenten op het gebied van de mensenrechten en met de bestaande praktijken van de lidstaten.'

In hoofdstuk 4 van dit advies zullen de uitkomsten worden besproken van het onderzoek dat de ACVZ heeft ingesteld naar het beleid van negen andere EU-lidstaten alsmede Zwitserland. Daaruit zal blijken dat de meeste onderzochte lidstaten wel enige vorm van bescherming toekennen aan personen die niet onder het bereik van het Vluchtelingenverdrag dan wel van artikel 3 EVRM vallen. De vorm van bescherming die wordt verleend (bijv. verblijfstitel, gedoogstatus, uitstel van vertrek) verschilt echter aanzienlijk per lidstaat. Mogelijk zal de Definitierichtlijn op dit punt tot enige harmonisatie leiden.

3.4.4 Gevolgen voor het beleid van categoriale bescherming

Voor de toepassing van artikel 15(c) Definitierichtlijn geldt een lichter risicocriterium dan het 'reële risico'-criterium van artikel 3 EVRM. In situaties van willekeurig geweld behoeft geen sterk geïndividualiseerd risico te worden aangetoond. De bewijslast voor de vreemdeling is echter zwaarder dan bij het Nederlandse beleid van categoriale bescherming op grond van artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000. Daarbij is immers voldoende dat de aanvrager aantoont dat hij uit een bepaald land afkomstig is of behoort tot een bepaalde bevolkingsgroep. Tenzij er zich contra-indicaties voordoen heeft de aanvrager dan recht op een verblijfsvergunning asiel. Artikel 15(c) Definitierichtlijn daarentegen vereist een sterkere mate van individualisering. Welke mate van individualisering precies is vereist is niet duidelijk.

37 H. Battjes, *European asylum law and its relation to international law*, (diss. VU Amsterdam), Leiden /Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 239-240.

Vertaald naar het Nederlandse vreemdelingenrecht bevindt het toepassingsgebied van artikel 15(c) richtlijn zich ergens tussen de (b)- en de (d)-grond van artikel 29, eerste lid, Vw 2000. Onder het beleid van categoriale bescherming kan ook bescherming worden geboden aan personen die buiten het bereik van artikel 15(c) richtlijn vallen. Bij het ontbreken van de d-grond zouden de overige gronden van artikel 29 Vw 2000 echter onvoldoende basis bieden om een verblijfsvergunning te verlenen aan iedereen die daar recht op heeft op grond van de Definitierichtlijn. Ten slotte is het nog van belang om op te merken dat artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 een discretionaire bevoegdheid schept voor de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie om al dan niet een beleid van categoriale bescherming te voeren. Artikel 15(c) Definitierichtlijn verplicht echter om bescherming te verlenen aan degene die aan de voorwaarden voldoet. De gevolgen van deze verplichting voor de facultatieve redactie van artikel 29, eerste lid Vw 2000 zullen in hoofdstuk 6 worden besproken.

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn die aspecten van het Europese asielrecht belicht die relevantie kunnen hebben voor het beleid van categoriale bescherming.

Op grond van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn kan bescherming worden geboden aan personen die hun land zijn ontvlucht vanwege de gevaarlijke (mensenrechten)situatie aldaar. In Nederland zal deze bescherming worden geboden door middel van een besluit-moratorium. Voordat tijdelijke bescherming kan worden ingesteld, is echter vereist dat er sprake is van een massale instroom. Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn heeft een dergelijke situatie zich nog niet voorgedaan.

Over de exacte betekenis van artikel 15(c) Definitierichtlijn bestaat op dit moment geen zekerheid. Wel staat vast dat de bepaling een Europeesrechtelijke verplichting schept om subsidiaire bescherming te bieden aan personen die onder het huidige Nederlandse stelsel niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder (a), (b) of (c) Vw 2000. Artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 biedt de mogelijkheid om deze personen, overeenkomstig de Definitierichtlijn, toch een verblijfsvergunning te verlenen.

HOOFDSTUK 4

De situatie in 10 Europese landen

4.1 Onderzoeksvragen

Om zicht te krijgen op de wet- en regelgeving, alsmede op het beleid inzake groepsgebonden bescherming van asielzoekers in andere landen heeft de ACVZ eerst in eigen beheer een inventariserend onderzoek gedaan, waarbij onder andere gebruik is gemaakt van het European Migration Network (EMN). Tevens heeft de ACVZ een diepgaander onderzoek laten uitvoeren door het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) te Wenen.³⁸ Naast de uit deze onderzoeken verkregen informatie heeft de ACVZ een uitgebreid literatuuronderzoek verricht en zijn enkele vooraanstaande Europese experts op het gebied van het asielrecht geconsulteerd. Verder is gebruik gemaakt van gegevens van European Council for Refugees and Exiles (ECRE) en de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

De vraag die de ACVZ op grond van de adviesaanvraag moet (trachten) te beantwoorden, is of personen die in Nederland in aanmerking zouden komen voor categoriale bescherming in de ons omringende landen eveneens enige vorm van bescherming zouden krijgen en wat die bescherming zou inhouden. Een complicerende factor daarbij is dat er geen uniformiteit bestaat inzake de vormen van bescherming die in de onderzochte landen worden geboden, noch met betrekking tot de begrippen waarmee deze vormen van bescherming worden aangeduid.³⁹ Zo kennen veel landen bescherming toe 'om humanitaire redenen'. Bij nadere beschouwing blijken echter aanzienlijke verschillen te bestaan met betrekking tot de gronden waarop deze bescherming wordt verleend, alsmede betreffende de inhoud van de verleende bescherming. De totstandkoming van de Definitierichtlijn (2004/83/EG) heeft hier voornamelijk weinig verandering in gebracht. De ACVZ heeft met deze moeilijkheid rekening gehouden door zich in haar onderzoek niet te beperken tot de vraag hoe het beleid van andere landen in de daar geldende wet- en regelgeving is omschreven, maar door met name ook te onderzoeken in hoeverre dit beleid in *materiële zin* overeenkomt met het Nederlandse beleid van categoriale bescherming. Uitgangspunt is daarbij geweest of in de onderzochte landen bescherming wordt verleend vanwege de algehele situatie in het land van herkomst, los van individuele omstandigheden.

Voor de specifieke onderzoeksvragen die zijn geformuleerd in samenwerking met het ICMPD wordt verwezen naar de ICMPD studie.⁴⁰ Onder andere is onderzocht hoe de ondervraagde landen in de periode van 2001 tot 2005 zijn omgegaan met asielzoekers uit Afghanistan, de Democratische Republiek Congo, Irak en Somalië. Uit al deze landen zijn in de genoemde periode grote aantallen asielzoekers vertrokken die toevlucht zochten in meerdere landen van de Europese Unie. Nederland voerde voor al deze vier groepen op enig moment een beleid van categoriale bescherming.

38 De studie van het ICMPD is te vinden op www.acvz.com.

39 De grote diversiteit aan wetgeving en beleid in de onderzochte landen maakt het helaas niet mogelijk een en ander schematisch weer te geven. In het kader van het streven naar een harmonisatie van het Europese asielbeleid is het, in de ogen van ACVZ, zeker wenselijk een uniforme registratie van dit soort wetgeving en beleid op Europees niveau te bewerkstelligen. Zie in het kader van een gewenste uniforme registratie eveneens noot 81 van dit advies.

40 De studie van het ICMPD is te vinden op www.acvz.com.

Volledigheidshalve zij hier vermeld dat de ACVZ, conform de adviesaanvraag, eveneens heeft onderzocht of - en in voorkomende gevallen hoe - andere Europese landen omgaan met de mogelijkheid om aan asielzoekers een verblijfsalternatief tegen te werpen. Het vergelijkende onderzoek heeft voor wat betreft dit aspect nauwelijks relevante informatie opgeleverd. Daardoor is het niet mogelijk gebleken dit onderdeel nader uit te werken.

4.2 Landeninformatie

Hieronder volgt een overzicht van de resultaten van het onderzoek waarbij tien Europese landen zijn betrokken. Het gaat hier om de volgende landen: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Voor een aanduiding van de gebruikte bronnen uit de verschillende landen wordt verwezen naar het ICMPD-rapport

4.2.1 België

In België bestaat geen uitgewerkt wettelijk systeem van aanvullende bescherming naast de bescherming die wordt geboden door het Vluchtelingenverdrag. De Belgische Vreemdelingenwet (art. 52) voorziet echter wel in een discretionaire bevoegdheid voor de minister van Binnenlandse Zaken met betrekking tot het toekennen van groepsbescherming, alsmede de daarbij behorende rechten en plichten (opvang e.d.). Verder kent de Belgische Vreemdelingenwet in artikel 63, lid 4, de bepaling dat de Commissaris-generaal voor vluchtelingen en staatlozen (de onafhankelijke beroepsinstantie in de zogeheten ontvankelijkheidsfase [een soort versnelde procedure]), in geval van een negatieve beslissing een uitdrukkelijk advies dient te geven over de 'eventuele terugleiding van betrokkene naar de grens van het land dat hij is ontvlucht en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven, zijn fysieke integriteit of zijn vrijheid in gevaar zou verkeren'. Dit advies wordt vrijwel altijd door de Belgische ministerraad gerespecteerd. Deze vormen van 'niet-terugleidingsclausules' houden echter nadrukkelijk geen *recht* op verblijf in en kunnen worden getypeerd als noodoplossingen.

In buitengewone omstandigheden is het mogelijk dat personen op termijn een verblijfsstatus kunnen krijgen met daarbij het recht op gezondheidszorg, onderwijs, toegang tot de arbeidsmarkt etc. (artikel 9, lid 3, Belgische Vreemdelingenwet). Ten slotte blijkt met betrekking tot de beleidstoepassing (zoals die in Nederland is vastgelegd in de indicatoren) dat het Belgische Commissariaat-generaal de aanwezigheid van internationale organisaties in een bepaald gebied slechts relevant acht in de mate dat zij ook effectieve bescherming kunnen bieden. Het beleid van andere EU-lidstaten wordt in België beschouwd als een indicator. De informatie over de objectieve situatie ter plaatse blijft doorslaggevend voor het al dan niet bieden van bescherming.

4.2.2 Denemarken

Denemarken kent geen expliciete vorm van groepsbescherming. Iedere asielaanvraag wordt individueel beoordeeld. In de Deense wet- en regelgeving staat nauwkeurig omschreven wie welke vorm van bescherming krijgt en welke rechten (opvang e.d.) daarbij horen. Naast de K-status (op grond van het Vluchtelingenverdrag, Deense Vreemdelingenwet 2002 Section 7(1)), bestaan er ook een F-status (de facto status, Deense Vreemdelingenwet 2002 Section 7(2)), een humanitaire status (Deense Vreemdelingenwet 2002, Section 9(b)) alsook een statuut van tijdelijke bescherming (1992 met betrekking tot Joegoslavië en 1999 met betrekking tot Kosovo).

Vluchtelingen die niet onder de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag vallen, maar voor wie specifieke en individuele factoren het aannemelijk maken dat zij bij terugkeer naar het land van herkomst een daadwerkelijk risico lopen om de doodstraf te krijgen dan wel onderworpen te worden aan marteling, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, kunnen in Denemarken aanspraak maken op een beschermingsstatus (Deense Vreemdelingenwet 2002 Section 7(2)). Een dergelijke beschermingsstatus en verblijfsvergunning worden niet verleend op basis van een algemene chaotische situatie (waaronder burgeroorlogachtige situaties) of algemene slechte omstandigheden in het land van herkomst.

Daarnaast biedt de Deense wet de mogelijkheid om een (tijdelijke of permanente) verblijfsvergunning op humanitaire gronden te verlenen (Deense Vreemdelingenwet 2002, Section 9(b)). Aan het verlenen van deze verblijfsvergunningen gaat een specifieke beoordeling van de persoonlijke omstandigheden vooraf. Ze worden dan ook slechts sporadisch verleend. Momenteel wordt dit soort verblijfsvergunningen verleend in het kader van speciaal beleid ten aanzien van Afghanen, met name voor families met kinderen, alleenstaande vrouwen en kinderen waarbij specifieke medische en sociale gronden een rol spelen.

Tijdelijke verblijfsregelingen hebben gegolden voor personen die in concrete nood verkeerden door het geweld in (ex-)Joegoslavië (1992-2000) en Kosovo (1999-2002). Deze regelingen betroffen een bepaald aantal (quota) personen dat in samenwerking met UNHCR werd uitgenodigd naar Denemarken te komen.

Ten slotte vinden er geen gedwongen uitzettingen plaats naar landen waar buitengewone omstandigheden bestaan. Eind 2005 gold dit voor Irak. Wat voor gevolgen dit heeft voor de verblijfsstatus van de betrokkenen heeft de ACVZ niet kunnen achterhalen.

Denemarken heeft een voorbehoud gemaakt ten aanzien van alle EG-regelgeving op het gebied van de toelating van vreemdelingen en is dus niet gebonden aan richtlijn 2004/83/EG. Desalniettemin wordt door de Denen gesteld dat zij streven naar stroomlijning met het Europese asielrecht en dat hun wetgeving reeds voldoet aan de inhoud van deze richtlijn.

4.2.3 Duitsland

De Duitse wetgeving kent een vorm van groepsgebonden bescherming voor asielzoekers. Deze bescherming wordt verleend op grond van een discretionaire bevoegdheid en wordt aangeduid als 'bescherming op humanitaire gronden'. Op basis van artikel 23 van de nieuwe immigratiewet, het zogeheten 'Aufenthaltsgesetz', kan een verblijfsvergunning worden afgegeven door de overheden van de 'Bundesländer', maar alleen als zij daarover overeenstemming hebben bereikt. Met inachtneming van de internationale verplichtingen van Duitsland, alsook de politieke belangen van de Bondsrepubliek, kunnen deze vergunningen worden verleend aan vreemdelingen uit specifieke landen, of aan specifieke groepen vreemdelingen. De praktijk heeft echter aangetoond dat deze regeling weinig effect heeft gehad doordat de nodige politieke overeenstemming zelden bereikt kon worden.

Voorbeelden van groepen die voor 1994 onder deze regeling vielen zijn personen afkomstig uit Bosnië, Libanon en Somalië.

De nieuwe immigratiewet kent eveneens de mogelijkheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden in individuele gevallen, wanneer de voor-

waarden voor de vluchtelingenstatus of voor subsidiaire bescherming niet zijn vervuld. Artikel 25, onder a, van het 'Aufenthaltsgesetz' voorziet in de mogelijkheid om een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen op basis van dringende humanitaire of persoonlijke redenen of om redenen van wezenlijk algemeen belang.

Daarnaast biedt artikel 25, onder 5, van het 'Aufenthaltsgesetz' de mogelijkheid om uitstel van vertrek toe te staan wanneer terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk wordt geacht: de zogenaamde 'Duldung'. Deze vorm van bescherming kan zowel categoriaal als individueel worden toegepast. Het besluit om 'Duldung' te verlenen wordt in eerste instantie genomen door de individuele 'Bundesländer', na een bepaalde periode is voor voortzetting toestemming van de federale regering nodig. Het uitstel van vertrek is niet beperkt tot een maximale termijn, onder de nieuwe asielwetgeving ontstaat na zekere tijd wel het recht op een verblijfsvergunning op humanitaire gronden.

De geraadpleegde expert uit Duitsland was van mening dat de Duitse wetgeving alle gevallen dekt waarin mogelijk op grond van richtlijn 2004/83/EG bescherming zou moeten worden verleend.

4.2.4 Finland

Finland kent geen categoriale bescherming als zodanig. De Finse subsidiaire beschermingsstatus - een verblijfsvergunning op basis van een noodzaak tot tijdelijke bescherming - is ruimer dan de subsidiaire bescherming zoals voorzien in de Definitierichtlijn van de Europese Unie. Deze verlengbare verblijfsvergunning wordt in Finland voor één jaar afgegeven. Deze vorm van bescherming is van toepassing op personen die bij terugkeer grote kans hebben om de doodstraf te krijgen of slachtoffer te worden van grove mensenrechtenschendingen, zoals onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, of slachtoffer te worden van burgeroorlogen of andersoortige interne gewapende conflicten (Vreemdelingenwet *Section* 31 alsmede artikel 9 Finse Grondwet). Daarnaast kent Finland deze bescherming eveneens toe aan personen die voor natuur- of milieugeweld vluchten of die bijvoorbeeld niet kunnen worden teruggezonden omdat dit praktisch onmogelijk is (geen transportmogelijkheden). Verder wordt deze vorm van bescherming toegekend aan personen die zijn gevlucht voor de militaire dienstplicht, of die een buitenproportionele bestraffing wacht naar aanleiding van het ontwijken van de dienstplicht. De aldus beschermde genieten in Finland dezelfde rechten en plichten als verdragsvluchtelingen.

4.2.5 Frankrijk

Frankrijk blijkt geen verblijfsstatus te kennen die vergelijkbaar is met de d-grond in Nederland. Naast de vluchtelingenstatus kent Frankrijk een subsidiaire-beschermingsstatus (artikel 3 EVRM) en een tijdelijke beschermingsstatus op grond van richtlijn 2001/55/EG. Tijdelijke bescherming is echter alleen toepasbaar in situaties van massale instroom en de beslissing hieromtrent wordt genomen door de Raad van de Europese Unie in plaats van door de lidstaten afzonderlijk.

Wanneer geen status wordt toegekend bestaat nog wel de mogelijkheid dat uitstel van vertrek wordt verleend. Het door de ACVZ geëntameerde onderzoek heeft echter geen informatie opgeleverd over welke gevallen het hier betreft en op welke gronden dit gebeurt.

Aanvragen worden steeds individueel behandeld, dit geldt in ieder geval ook voor de aanvragen van asielzoekers uit de DR Congo, Afghanistan, Irak en Somalië.

De Franse regering is voornamelijk van oordeel dat artikel 15(c) Definitierichtlijn niet de introductie van een categoriale beschermingsstatus vereist.

4.2.6 Ierland

In Ierland wordt aan een asielzoeker na een afwijzing van zijn asielaanvraag een kennisgeving van een voornemen tot uitzetting, de zogeheten 'deportation letter' uitgereikt. Bij de voorbereiding van dit voornemen moeten allerlei omstandigheden in aanmerking worden genomen, zoals de leeftijd van de asielzoeker, de duur van het verblijf in Ierland, de familiebanden, het arbeidsverleden, het gedrag van de asielzoeker tijdens het verblijf in Ierland, humanitaire gronden, enzovoorts. De asielzoeker kan een zienswijze indienen met gronden waarom hij niet kan of zou moeten worden uitgezet.

De minister (Minister for Justice, Equality and Law Reform) beoordeelt of er inderdaad humanitaire of andere gronden aanwezig zijn om de aanvrager toch verblijf toe te kennen: het zogenaamde 'leave to remain'. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid, de minister hoeft zijn besluit niet te motiveren.

Naast de hierboven beschreven verblijfsstatus kent Ierland ook het 'discretionary right to remain', een verblijfsrecht dat kan worden toegekend aan voormalige vluchtelingen en asielzoekers. Ook hier betreft het een discretionaire bevoegdheid van de minister. Deze status wordt echter in de praktijk nooit toegekend, in plaats daarvan wordt steeds 'leave to remain' verleend.

Het komt voor dat aanvragers niet in aanmerking komen voor verblijf op enige grond maar desondanks niet teruggestuurd kunnen worden naar het land van herkomst. In dat geval blijven aanvragers in Ierland zonder dat ze in het bezit zijn van een verblijfsstatus. Uit het onderzoek is niet gebleken in welke situaties terugkeer niet mogelijk wordt geacht, zonder dat een verblijfsstatus wordt toegekend.

4.2.7 Oostenrijk

Oostenrijk verleent subsidiaire bescherming aan personen die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komen, maar die evenmin kunnen worden uitgezet vanwege de kritieke mensenrechtensituatie in het land van herkomst.

Subsidiaire bescherming kan worden verleend wanneer bij uitzetting de vreemdeling een reëel risico zou lopen om het slachtoffer te worden van een schending van artikel 2 of 3 EVRM, of van het 6de dan wel 13de Protocol bij het EVRM of, wanneer bij terugkeer sprake zou zijn van een ernstige bedreiging van het leven of de persoon van de vreemdeling als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands conflict.

Vreemdelingen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming krijgen een tijdelijke verblijfsvergunning. Deze vergunning wordt in beginsel verleend voor de duur van één jaar en kan met vijf jaar verlengd worden.

Volgens een respondent van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in Oostenrijk hebben subsidiair beschermde recht op dezelfde voorzieningen als erkende vluchtelingen. De Oostenrijkse overheid heeft echter aangegeven dat de voorzieningen voor subsidiair beschermde overeenkomen met die voor asielzoekers.

Een verbod tot uitzetting geldt wanneer preliminaire maatregelen zijn getroffen door het

EHRM in Straatsburg. Het is onduidelijk of asielzoekers die om deze reden niet worden uitgezet eveneens recht hebben op subsidiaire bescherming.

Artikel 15 (c) van de Definitierichtlijn wordt door Oostenrijk gezien als een nadere omschrijving/definitie van de omstandigheden waarbij het refoulementverbod geldt. De bepaling is letterlijk overgenomen in artikel 8 van de Asielwet 2005.

4.2.8 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kende tot 7 oktober 2002 beleid op grond waarvan categoriale bescherming kon worden geboden aan asielzoekers uit een bepaald land van herkomst ('exceptional leave to remain'). Inmiddels is dit beleid afgeschaft en worden alle asielaanvragen individueel getoetst.

Subsidiaire bescherming ('humanitarian protection' of 'discretionary leave') wordt geboden aan personen die bij terugkeer het risico zouden lopen dat hun mensenrechten worden geschonden ('human rights grounds', bijv. art. 2, 3 en 8 EVRM) of vanwege klemmende humanitaire redenen ('compelling compassionate circumstances').

Volgens de Britse respondent vereist artikel 15(c) van de Definitierichtlijn niet dat een beleid van categoriale bescherming wordt ingesteld in het Verenigd Koninkrijk. Hierbij wordt echter de kanttekening geplaatst dat wanneer de situatie in een bepaald land van herkomst zodanig is dat daaruit een algemeen risico voortvloeit voor alle personen uit dat land, er in de praktijk vrijwel geen verschil zal bestaan tussen een individuele benadering en een categoriale aanpak zoals die in Nederland wordt gehanteerd ('in a case where the evidence shows that there is a general risk to all members of the population in a particular country, the difference between [the UK's] policy and a policy of "categorized protection" may be virtually impossible to detect in practice').

Met betrekking tot Afghanen gold een beleid van categoriale bescherming van januari 1995 tot juli 2002. Daarna werden alle aanvragen individueel behandeld. Een beleid van categoriale bescherming gold tot 4 juli 2001 eveneens voor Somaliërs. Voor personen afkomstig uit Irak en de Democratische Republiek Congo gold tussen 2001 en 2005 geen specifiek beleid.

4.2.9 Zweden

Uit het onderzoek is gebleken dat de Zweedse wetgeving verschillende gronden kent waarop bescherming kan worden geboden aan personen die niet in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus. Deze gronden worden hieronder beschreven.

Personen die anderszins behoefte hebben aan internationale bescherming ('persons who otherwise need international protection'): onder deze categorie vallen onder andere personen die hun land van herkomst hebben verlaten vanwege een internationaal of nationaal gewapend conflict, of vanwege een natuurramp waardoor zij niet kunnen terugkeren. Deze personen krijgen een verblijfsvergunning, meestal van tijdelijke aard (2 jaar).

Heroverweging van een besluit tot uitzetting ('reconsideration of a decision of expulsion'): deze grond kan worden toegepast wanneer de beslissing om iemand uit te zetten reeds is genomen, maar diegene omstandigheden aandraagt die niet bij de besluitvorming waren betrokken. Een verblijfsvergunning wordt verstrekt indien blijkt dat de

betrokkene alsnog kan worden aangemerkt als een persoon die anderszins behoefte heeft aan bescherming, of wanneer het in strijd met de menselijke waardigheid ('contrary to humanity') zou zijn om de uitzettingsbeslissing uit te voeren.

Humanitaire redenen ('humanitarian reasons'): een verblijfsvergunning op humanitaire gronden kan onder andere worden toegekend aan personen wier land van herkomst in staat van oorlog verkeert. Als criterium geldt dat de situatie in het land van herkomst dermate onzeker en gevaarlijk ('volatile and insecure') moet zijn dat het onevenredig ('excessive') zou zijn om een asielzoeker daarnaar terug te sturen. De verleende vergunning kan zowel tijdelijk als permanent van aard zijn. In de praktijk worden dergelijke vergunningen meestal verleend na een beslissing van een beroepsinstantie. In het verleden is op deze wijze bescherming geboden aan personen afkomstig uit Irak (tijdens de laatste jaren van het Saddam-regime) en meer recent aan personen afkomstig uit Somalië. Een andere mogelijkheid is dat een individueel geval wordt voorgelegd aan de regering, waarna de regering besluit dat alle personen die behoren tot dezelfde bevolkingsgroep als de betrokkene, voor bescherming in aanmerking komen. Op deze manier is in het verleden besloten om bescherming te verlenen aan alle personen afkomstig uit Bosnië.

Uit het bovenstaande blijkt dat de Zweedse wetgeving geen expliciete categoriale beschermingsgrond bevat. Echter, personen die in Nederland in aanmerking komen voor categoriale bescherming krijgen in Zweden hoogstwaarschijnlijk een verblijfsvergunning op één van de bovengenoemde gronden. Met name het criterium voor de verblijfsvergunning op humanitaire gronden vertoont sterke parallellen met het criterium voor de instelling van een categoriaal beschermingsbeleid. Deze verblijfsvergunning blijkt ook te zijn toegekend aan personen uit landen waarvoor in Nederland een categoriaal beschermingsbeleid van toepassing is/was.

Artikel 15(c) Definitierichtlijn zal door Zweden worden geïmplementeerd door de tekst van de bepaling letterlijk over te nemen in de nationale wetgeving.

4.2.10 Zwitserland

Het onderzoek toont aan dat het Zwitserse systeem van groepsgewijze tijdelijke bescherming ('group based temporary protection') overeenkomsten vertoont met het Nederlandse beleid van categoriale bescherming. Groepsgewijze tijdelijke bescherming kan in Zwitserland worden ingeroepen voor de collectieve bescherming van personen die niet onder de vluchtelingdefinitie vallen, maar die op de vlucht zijn vanwege ernstige schendingen van de mensenrechten en humanitair recht in hun land van herkomst. Deze bescherming wordt in het bijzonder geboden aan personen uit landen die worden geteisterd door oorlog of rampen ('disaster'). Het afkondigen van een dergelijke groepsgewijze tijdelijke bescherming is een discretionaire bevoegdheid van de Zwitserse Federale Raad ('Federal Council'). Een voorwaarde is wel dat er sprake moet zijn van een massa-instroom van asielzoekers uit een bepaalde regio. De bescherming kan gelden ten aanzien van alle asielzoekers uit een bepaald land, of ten aanzien van specifieke bevolkingsgroepen.

Wanneer personen in aanmerking komen voor groepsgewijze tijdelijke bescherming wordt hun asielprocedure opgeschort (vergelijkbaar met het besluitmoratorium in Nederland) en krijgen zij het recht om gedurende 12 maanden in Zwitserland te verblijven. Dit recht van verblijf kan worden ingetrokken of verlengd, afhankelijk van de situatie in het land van herkomst. Personen die groepsgewijze tijdelijke bescherming

krijgen hebben recht op dezelfde voorzieningen als asielzoekers, waaronder huisvesting en levensonderhoud ('shelter and welfare'). Voorts hebben zij het recht op gezinshereniging, mogen zij arbeid verrichten en gebruik maken van integratievoorzieningen ('integration facilities').

Bij de beslissing om al dan niet groepsgewijze tijdelijke bescherming in te stellen, worden de besturen van de kantons betrokken, alsmede NGO's en UNHCR. Ook het beleid in andere Europese landen speelt een rol.

Tot nu toe is nimmer groepsgewijze tijdelijke bescherming ingesteld, omdat sinds het in werking treden van de toepasselijke wetgeving zich nog geen situatie van massainstroom heeft voorgedaan. Wel is in individuele gevallen bescherming toegekend aan personen die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komen, op dezelfde gronden als waarop kan worden besloten tot het instellen van groepsgewijze tijdelijke bescherming.

Met betrekking tot de behandeling van specifieke groepen is uit het onderzoek gebleken dat in Zwitserland tussen november 2001 en september 2002 een besluitmoratorium gold voor asielverzoeken van Afghanen. Na afloop van dit moratorium zijn deze verzoeken op individuele basis beoordeeld. Of asielzoekers in aanmerking kwamen voor de vluchtelingenstatus werd getoetst aan de hand van de richtlijnen van UNHCR. Personen die niet als vluchtelingen konden worden aangemerkt, zijn uitgezet.

Aanvragen van asielzoekers uit de Democratische Republiek Congo zijn opgeschort gedurende 4 maanden na de moord op president Kabila (januari-april 2001). Na deze periode werden asielverzoeken individueel getoetst en beoordeeld. Een uitzondering hierop geldt voor de asielverzoeken van Tutsi's uit de Democratische Republiek Congo, aan hen wordt een tijdelijk verblijfsrecht toegekend omdat terugkeer voor deze groep niet mogelijk wordt geacht.

Asielverzoeken van Irakezen worden in beginsel individueel behandeld. Een besluitmoratorium voor deze groep heeft gegolden tussen 17 maart 2003 en 15 maart 2004. Na afloop van deze periode is men begonnen met het toetsen van de aanvragen van personen afkomstig uit Noord-Irak. Asielverzoeken van personen afkomstig uit Centraal- en Zuid-Irak zijn nog niet getoetst. Vanaf december 2004 is een tijdelijk verblijfsrecht toegekend aan personen die reeds lange tijd in Zwitserland verbleven. Vanaf 1 september 2005 geldt dat in beginsel alle asielzoekers uit Irak een tijdelijk verblijfsrecht krijgen omdat terugkeer niet mogelijk wordt geacht. Een uitzondering geldt voor aanvragers die een gevaar vormen voor de openbare orde.

Ook de asielaanvragen van personen afkomstig uit Somalië worden in beginsel individueel getoetst. Minderjarigen, vrouwen, (echt)paren en gezinnen krijgen een tijdelijk verblijfsrecht omdat terugkeer niet mogelijk wordt geacht. Hetzelfde geldt voor alleenstaande meerderjarige mannen die niet in het noordelijke gedeelte van Somalië hebben gewoond en die geen deel uitmaken van een stam die in het noordelijke gedeelte is gevestigd.

4.3 Vormen van bescherming in andere landen

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat er een grote diversiteit bestaat tussen de onderzochte landen waar het gaat om de soort bescherming die wordt geboden (verblijfstitel, uitstel van vertrek, etc.), de inhoud van de geboden bescherming (wel/geen opvang) en

de wijze waarop de bescherming is vormgegeven (wetgeving, beleid, eenmalige regelingen, etc.). Hieronder worden in grote lijnen de vormen van bescherming beschreven in de onderzochte landen die een soort van groepsgebonden benadering kennen, waarbij de algehele situatie in het land van herkomst bepalend is. Daarbij wordt eveneens aangegeven hoe deze vormen van bescherming zich verhouden tot het groepsgebonden beschermingsbeleid in Nederland.

4.4 Ruime invulling van de subsidiaire beschermingsgronden

Finland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden bieden subsidiaire bescherming aan personen voor wie terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk is vanwege de algehele situatie aldaar, zonder dat het bestaan van een specifieke, op de persoon gerichte dreiging hoeft te worden aangetoond. Met subsidiaire bescherming wordt hier bedoeld op bescherming die niet wordt geboden op grond van het Vluchtelingenverdrag.

De Finse en Zweedse wetten noemen de aanwezigheid van (burger)oorlogen en gewapende conflicten expliciet als grond voor het verlenen van bescherming. In het Verenigd Koninkrijk wordt bescherming verleend vanwege het risico van schending van mensenrechten ('human rights grounds') of om klemmende humanitaire redenen ('compelling compassionate circumstances'). De Britse respondent heeft daarbij aangegeven dat het bestaan van een algemeen risico in het land van herkomst ('a general risk to all members of the population in a particular country') reden kan zijn om aan alle asielzoekers uit dat land bescherming te verlenen.

In Finland hebben personen die de hier beschreven bescherming genieten, dezelfde rechten en plichten als verdragsvluchtelingen. In het Verenigd Koninkrijk en in Zweden hebben zij recht op een verblijfsvergunning, het is echter niet bekend welke rechten en plichten daaraan zijn verbonden.

Wanneer de hier beschreven vormen van bescherming worden 'vertaald' naar de Nederlandse situatie, ontstaat het beeld dat de genoemde landen een ruime vorm van subsidiaire bescherming kennen, die zowel de b- als (gedeeltelijk) de c- en de d-grond van artikel 29 Vw 2000 omvat. Een verblijfsvergunning kan op grond van de wet worden verleend aan de personen die aan de voorwaarden voor subsidiaire bescherming voldoen. Er worden dus geen specifieke groepen aangewezen die voor bescherming in aanmerking komen, zoals dat wel gebeurt onder het Nederlandse beleid van categoriale bescherming.

Ten slotte verdient hier nog vermelding dat een aantal landen, waaronder Oostenrijk en Zweden, de tekst van artikel 15(c) Definitierichtlijn letterlijk zal overnemen in hun nationale wetgeving. De ACVZ heeft eveneens vernomen dat België voornemens is om artikel 15(c) in de nationale wetgeving op te nemen, met weglating van het woord 'individuele'. In deze landen wordt dus een aanvullende wettelijke grond voor bescherming geïntroduceerd.

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven gaat de ACVZ ervan uit dat het bereik van artikel 15(c) een overlap vertoont met het bereik van de d-grond van artikel 29 Vw 2000. De verwachting is dan ook dat, wanneer andere landen deze Europese richtlijnbevestiging letterlijk overnemen, hun beleid in ieder geval deels parallel zal gaan lopen met het Nederlandse beleid van categoriale bescherming. Met name het Belgische systeem zal, indien het individualiseringsvereiste vervalt, grote gelijkenis kunnen gaan vertonen met het Nederlandse beleid van categoriale bescherming.

4.5 Bescherming voor specifieke groepen op grond van een discretionaire bevoegdheid

In verschillende landen kan de overheid op grond van een discretionaire bevoegdheid specifieke groepen aanwijzen, waaraan bescherming zal worden verleend. Deze figuur komt voor in België, Duitsland en Zwitserland. Met betrekking tot België en Duitsland is uit het onderzoek niet naar voren gekomen of een dergelijke aanwijzing steeds verband zal houden met de algehele situatie in het land van herkomst, of dat deze ook om andere redenen kan geschieden (bijv. omdat terugkeer voor de aangewezen groep technisch onmogelijk is). Voor Zwitserland geldt dat groepen worden aangewezen die op de vlucht zijn vanwege ernstige mensenrechtenschendingen en schendingen van het humanitair recht in het land van herkomst, in het bijzonder wanneer dat land wordt geteisterd door oorlog of rampen. Ook Zweden kent een soortgelijke figuur, waarbij de overheid of een beroepsinstantie aan de hand van een individueel geval het signaal afgeeft dat een bepaalde groep bescherming nodig heeft. Een dergelijk signaal zal worden afgegeven wanneer de situatie in een bepaald land van herkomst zodanig onzeker en gevaarlijk wordt geacht dat het onevenredig zou zijn om personen daarnaar terug te sturen. Dit criterium vertoont sterke gelijkenis met de Nederlandse voorwaarde voor het voeren van het beleid van categoriale bescherming.

Voorzover bekend, wordt de hier beschreven bescherming steeds verleend in de vorm van een tijdelijke verblijfsvergunning, soms met beperktere rechten dan die worden toegekend aan verdragsvluchtelingen. In Zwitserland vormt de aanwijzing een reden om de asielprocedure op te schorten en de betrokkenen tijdelijk verblijf te verlenen. In zoverre is de daar geboden bescherming dus vergelijkbaar met het Nederlandse besluitmoratorium, met de kanttekening dat de geboden bescherming niet aan een maximale termijn lijkt te zijn gebonden.

Een belangrijke overeenkomst tussen de hier genoemde vorm van bescherming en het Nederlandse beleid van categoriale bescherming is gelegen in de aanwijzing door het bestuur van bepaalde groepen aan wie bescherming moet worden verleend. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat de algehele situatie in het land van herkomst voor sommige landen reden kan zijn om groepen aan te wijzen die voor bescherming in aanmerking komen.

4.6 Uitstel van vertrek, gedogen en overige vormen van bescherming

In de onderzochte landen blijkt verder een variëteit aan beschermingsvarianten te bestaan, met als gemeenschappelijk element dat geen gedwongen terugkeer plaatsvindt hoewel het asielverzoek is afgewezen. Op Finland en het Verenigd Koninkrijk na maken alle onderzochte landen melding van deze bescherming in de één of andere vorm. Echter, het totaal van de aangetroffen regelingen is divers terwijl op een aantal punten relevante informatie ontbreekt. Allereerst is soms onduidelijk op welke gronden de bescherming wordt verleend. Zo kan de, door verschillende landen genoemde, grond dat 'terugkeer niet mogelijk is' zowel verband houden met 'technische' onmogelijkheden (geen reisdocumenten), met persoonlijke aspecten (gezondheidstoestand van de vreemdeling) als met de situatie in het land van herkomst. Als gronden voor verlening worden onder andere genoemd: 'gevaar voor het leven of de fysieke integriteit van de vreemdeling in het land van herkomst', 'humanitaire of andere gronden', 'juridische gronden', 'de aanwezigheid van een behoefte aan bescherming' en 'terugkeer zou in strijd zijn met de menselijke waardigheid'.

Andere punten waarop de aangetroffen vormen van bescherming verschillen tussen de onderzochte landen zijn de volgende:

- verlening van bescherming vindt in sommige landen individueel en in andere landen groepsgewijs plaats, sommige landen kennen beide mogelijkheden;
- sommige landen kennen niet-teruggestuurde asielzoekers een (tijdelijk) verblijfsrecht toe, terwijl andere slechts een gedoogbeleid voeren; ook komt het voor dat een verblijfsrecht ontstaat na verloop van tijd en/of in bijzondere gevallen; over eventuele voorzieningen is niets bekend;
- enkele landen (België, Ierland, Zweden) kennen een aparte 'uitzettingstoets', waarbij beoordeeld wordt of gedwongen terugkeer mogelijk dan wel verantwoord is;
- sommige landen kennen een maximale termijn gedurende welke de bescherming kan worden verleend.

Vergeleken met het Nederlandse asielsysteem komen deze aangetroffen vormen van bescherming het meest overeen met het vertrekmoratorium. Ook bestaan overeenkomsten met de gedoogdenregeling onder de oude Vreemdelingenwet. De vergelijking gaat echter alleen op in zoverre het niet-terugsturen verband houdt met de algehele situatie in het land van herkomst. Hoewel dit voor sommige landen inderdaad een reden vormt om bescherming te verlenen, bestaat hierover geen duidelijkheid met betrekking tot andere landen.

4.7 Opvangregelingen

Hoewel in het vergelijkende onderzoek aan de tien Europese landen expliciet de vraag is gesteld welke mogelijke opvangregelingen c.q. voorzieningen er gekoppeld zijn aan de in de vorige subparagraaf beschreven vormen van bescherming, is hierover weinig informatie verschaft. Het beeld dat naar voren komt is dat de voorzieningen per land verschillen en bovendien vaak weer afhankelijk zijn van de vorm van bescherming die is toegekend. Daarbij komt nog de mogelijkheid dat voor bepaalde groepen beschermingsgerechtigden geen apart voorzieningenstelsel in het leven is geroepen, maar dat zij een beroep kunnen doen op reguliere regelingen, bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid of de gezondheidszorg. Deze gegevens maken het lastig om in zijn algemeenheid iets te zeggen over het niveau van de opvang dat wordt toegekend. Met enige voorzichtigheid kan worden geconstateerd dat meer opvangvoorzieningen worden geboden naarmate de verblijfsstatus 'sterker' is. Met andere woorden, personen aan wie een tijdelijke verblijfsvergunning is verleend hebben over het algemeen recht op betere voorzieningen dan personen die slechts een gedoogdenstatus hebben. Deze constatering strookt met het gegeven dat juist Finland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden - de drie landen die ruime subsidiaire beschermingsgronden kennen - een voorzieningenniveau hebben dat, net als in Nederland (grotendeels) overeenkomt met dat voor verdragsvluchtelingen en eigen onderdanen. In Zwitserland hebben personen aan wie tijdelijke bescherming is verleend (zie § 4.2.10.) recht op dezelfde opvangvoorzieningen als asielzoekers. De beschikbare informatie geeft voorts aanleiding om te veronderstellen dat in de meeste landen de beschermingsgerechtigden toegang hebben tot het openbaar basis- en voortgezet onderwijs, alsmede tot de sociale zekerheid en de gezondheidszorg (al wordt deze soms beperkt tot noodhulp). Ook wordt voorzien in huisvesting of wordt althans een financiële bijdrage daaraan geleverd. Verschillen tussen de onderzochte landen lijken zich met name voor te doen op het gebied van de toegang tot de arbeidsmarkt en het recht op gezinshereniging. Overigens zij opgemerkt dat hoofdstuk VII van de Definitierichtlijn een minimumniveau voorschrijft waaraan de opvang van personen die recht hebben op subsidiaire bescherming in ieder geval moet voldoen. De lidstaten

zullen er voor moeten zorgdragen dat hun opvangregimes hiermee in overeenstemming worden gebracht, voorzover dat niet reeds het geval is. In Nederland geldt sinds de Vw 2000 het één-statuussysteem, hetgeen inhoudt dat aan alle houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel dezelfde rechten worden toegekend, ongeacht de grond waarop deze vergunning is verleend. Dit geldt dus ook voor de personen die op grond van artikel 29, lid 1, onder d (categoriale bescherming) een verblijfsvergunning hebben gekregen. Voor de vreemdelingen die onder een besluit- of vertrekmoratorium vallen geldt de asielopvang conform de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.⁴¹

4.8 Beleid ten aanzien van bepaalde groepen

Op grond van het bovenstaande kan worden vastgesteld dat de meeste landen in hun beleid de mogelijkheid bieden om bescherming te verlenen aan personen vanwege de algehele situatie in het land van herkomst en van die mogelijkheid ook in de praktijk gebruik maken. Echter, de vraag of bepaalde groepen die in Nederland voor categoriale bescherming in aanmerking zouden komen ook in de onderzochte landen bescherming zouden krijgen, kan met deze constatering nog niet volledig worden beantwoord. Bij de beantwoording van die vraag speelt immers ook de beoordeling die de afzonderlijke landen maken van de situatie in het land van herkomst een belangrijke rol. Om toch enig zicht te krijgen op deze materie heeft de ACVZ onderzocht of andere landen aan bepaalde groepen in het verleden bescherming hebben geboden. Zoals eerder vermeld ging het om groepen waarvoor in Nederland categoriale bescherming was ingesteld en die in meerdere landen in Europa waren 'ingestroomd'. De onderzochte periode liep vanaf de inwerkingtreding van de Vw 2000 (2001) tot het afgelopen jaar (2005).

Over het beleid in België, Duitsland en Ierland heeft het onderzoek geen informatie opgeleverd. Frankrijk en Finland hebben aangegeven geen bijzonder beleid te hebben gevoerd ten aanzien van de genoemde groepen.

Uit het onderzoek is gebleken dat voor de overige landen met name de situatie in Afghanistan, Irak en Somalië aanleiding is geweest om aan uit die landen afkomstige asielzoekers bescherming te bieden in één van de hierboven beschreven vormen. Voor Congolezen gold alleen in Zwitserland een besluitmoratorium. Oostenrijk heeft aangegeven dat de relatief hoge toekenningspercentages voor subsidiaire bescherming voor personen uit de genoemde landen in 2004 en 2005 verband hielden met de slechte situatie in die landen (over de overige jaren is geen informatie beschikbaar).

4.9 Samenvatting en conclusies

De onderzochte landen kennen velerlei vormen van bescherming, welke vaak deels overeenkomen met de Nederlandse vormen van groepsgebonden bescherming (categoriale bescherming, besluitmoratorium en vertrekmoratorium). De verschillen ten opzichte van het Nederlandse beleid zijn zowel gelegen in de formulering van de gronden waarop bescherming wordt verleend als in de mate waarin individueel wordt getoetst en in de inhoud van de bescherming die wordt verleend. De overeenkomsten zijn erin gelegen dat de bescherming, los van de individuele omstandigheden, op enige wijze verband houdt met de algehele situatie in het land van herkomst van de asiel-

41 *Staatscourant*, 3 februari 2005, nr. 24.

zoekers. Van vijf landen, te weten Denemarken, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland, is bekend dat zij bescherming met een bij behorende status en opvang plegen te verlenen aan personen uit landen voor wie in Nederland het beleid van categoriale bescherming gold.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat Nederland met het categoriaal beschermingsbeleid niet uit de pas loopt met de ons omringende landen. De meeste onderzochte landen blijken er vanuit te gaan dat aanvullende bescherming nodig kan zijn naast de bescherming die moet worden geboden op grond van internationale verplichtingen. De wetgeving en/of het beleid in deze landen voorziet op uiteenlopende wijze in de mogelijkheid om dergelijke aanvullende bescherming te bieden. Het Nederlandse beleid van categoriale bescherming geeft invulling aan de gedachte die blijkens het onderzoek in de meeste ons omringende landen opgeld doet, namelijk dat de algehele situatie in een land van herkomst eraan in de weg kan staan dat uitzetting naar dat land plaatsvindt.

Asielinstroom in relatie tot asielbeleidsmaatregelen

5.1 Onderzoeksvraag

Dr. C. Grütters verbonden aan het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen heeft, op verzoek van de ACVZ, een uitgebreid onderzoek gedaan naar een mogelijke kwantitatieve relatie tussen de instroom van bepaalde groepen asielzoekers en de daarop betrekking hebbende specifieke asielbeleidsmaatregelen, in casu het groepsgebonden beschermingsbeleid. De periode die het onderzoek bestrijkt is van 1991 tot en met 2005. Een selectie van elf landen⁴² waarvoor (ooit) door Nederland een vorm van groepsgebonden c.q. categoriaal beschermingsbeleid (CB) is ingesteld (geweest) stond hierbij centraal. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de veronderstelling dat groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen op enigerlei wijze in verband zijn te brengen met de omvang van de instroom van asielzoekers uit gebieden waarvoor dergelijke maatregelen gelden. Sinds de Commissie Geelhoed in 1994 in haar eindrapport van de Heroverwegingswerkgroep Asielzoekersbeleid⁴³ gewag maakte van het bestaan van mogelijke 'push' en 'pull' factoren met betrekking tot asielstromen, heeft in Nederland namelijk de opvatting postgevat, dat met name groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen zouden kunnen leiden tot het vergroten van de asielinstroom. Voorafgaand aan de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is het onderwerp van de zogenaamde 'aanziugende werking' van het asielbeleid in het algemeen, en van het groepsgebonden asielbeleid in het bijzonder, nadrukkelijk aan de orde geweest.⁴⁴ Tijdens het overleg dat de vaste commissie voor Justitie in juni 2001 voerde met staatssecretaris Kalsbeek van Justitie,⁴⁵ werd door het Tweede-Kamerlid Middel (PvdA) gesteld dat na invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet het landgebonden asielbeleid moest worden voortgezet, waarbij de aanziugende werking die ervan uitgaat erkend moest worden. De staatssecretaris van Justitie gaf indertijd aan dat categoriale bescherming (als opvolger van het vvtv-beleid) een zekere aanziugende werking qua asielinstroom zou kennen vanuit het land waarvoor deze vorm van bescherming gold. Maar, zo verzekerde de staatssecretaris tegelijkertijd: 'dat is geen reden voor afschaffing ervan'.⁴⁶

-
- 42 Afghanistan, Burundi, Democratische Republiek Congo (Zaire), Irak, Iran, Ivoorkust, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Soedan en Somalië.
- 43 Heroverwegingswerkgroep Asielzoekersbeleid, Eindrapport, Onder voorzitterschap van Prof. mr. L.A. Geelhoed (Cie Geelhoed), Den Haag: ministerie van Financiën, 1994.
- 44 Zie onder andere *Handelingen II* 1999/00, nr. 85, p. 5483-5536 (Voortzetting behandeling wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 (26 732) en Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 (26 975)), alsmede *Kamerstukken II* 1999/00, 26 732, nr. 9, (Vreemdelingenwet 2000; Verslag wetgevingsoverleg op 17 april 2000 van de vaste commissie voor Justitie met staatssecretaris Cohen (Justitie)).
- 45 *Kamerstukken II* 2000/01, 19 637, nr. 601, p. 10 (AO 27 juni 2001) Verslag van een algemeen overleg, vastgesteld 25 juli 2001. Zie ook brief d.d. 1 juni 2001 over de beleidsontwikkeling op het gebied van het landgebonden asielbeleid (*Kamerstukken II* 2000/01, 19 637, nr. 589); Brief d.d. 1 juni 2001 inzake beleid van categoriale bescherming (*Kamerstukken II* 2000/01, 19 637, nr. 588).
- 46 'Categoriale bescherming heeft een zekere aanziugende werking, maar dat is geen reden voor afschaffing ervan'. Citaat staatssecretaris van Justitie N.A. Kalsbeek, *Kamerstukken II* 2000/01, 19 637, nr. 601, p. 10 (AO 27 juni 2001). Zie verder hierover onder andere *Aanhangsel Handelingen II* 2001/02631, p. 1325 (inzake Afghanistan); *Aanhangsel Handelingen II* 2003/04, 1956, p. 4137 (inzake Liberia); zie ook achtergrondartikel in Volkskrant d.d. 5 oktober 2005 over het boek 'De asielmachine' van Toine Heijmans, waar ook gesproken wordt van de 'angst voor een aanziugende werking'.

5.2 Algemene bevindingen ten aanzien van asielstromen

Grütters concludeert op basis van zijn onderzoek dat in de discussies omtrent het asielbeleid veelal wordt 'geschermd met stijgingen - of dalingen - van instroomcijfers, productiecijfers, capaciteitscijfers of weer andere cijfers, waarbij de grootte van het getal eerder een emotionele dan een reële betekenis heeft.'⁴⁷ De oorzaak hiervan is, aldus Grütters, 'dat de discussianten die dergelijke cijfers hanteren zich uitsluitend baseren op de absolute cijfers en zich bovendien beperken tot Nederland'. Om te kunnen achterhalen wat de betekenis is van een stijging of daling van de instroomcijfers in termen van het gevoerde asielbeleid, is in het Nijmeegse onderzoek gekozen voor een veel ruimer perspectief. Daarbij zijn nadrukkelijk de streek waaruit de asielzoekers afkomstig zijn en het gebied (bijvoorbeeld Europa) waar ze naartoe reizen als primaire referentiepunten betrokken. In het onderzoek wordt daarbij rekening gehouden met factoren zoals het ontbreken van een regionaal Europees asielbeleid en het daardoor gecreëerde waterbedeffect, alsmede het fenomeen van het 'rondpompen' van asielzoekers.⁴⁸ Verder maakt Grütters, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Rapportages Vreemdelingenketen die in zijn ogen 'verhullende'⁴⁹ absolute kwartaalcijfers hanteren, gebruik van de relatieve instroomcijfers per maand. Tevens wordt in het onderzoek terdege rekening gehouden met de problematiek ten aanzien van de normering van een mogelijke 'burden sharing'⁵⁰ qua asielopvang tussen staten, alsmede de moeilijke onderlinge vergelijkbaarheid en interpretatie van beschikbare cijfers en definities met betrekking tot het vreemdelingenbeleid in de verschillende landen van bestemming.

Uit de analyse van de totale mondiale instroom van alle asielzoekers, ongeacht het land van herkomst, in zowel Europese als niet-Europese landen over de periode van 1980-2005 blijkt onder andere, dat zich sinds 1992 een globale daling van de totale instroom voordoet. Het totaal aantal asielzoekers in 2005 (300.000) is echter nog het dubbele van de gemiddelde instroom aan het begin van de jaren tachtig. Tevens blijkt uit deze wereldwijde analyse 'dat de Nederlandse instroom als percentage van het geheel (sinds 1980) gemiddeld zo'n 5% is, met een duidelijke uitschieter in 1994 van bijna 11%.⁵¹

Voor wat betreft de instroom in Europa vanuit de elf⁵² geselecteerde CB-landen (dat wil zeggen de landen ten aanzien waarvan Nederland een beleid van categoriale bescherming⁵³ voert of heeft gevoerd) lijkt de instroom uit die landen in de afgelopen 15 jaar 'in zijn algemeenheid en in zijn totaliteit niet structureel'⁵⁴ te zijn veranderd. Het onderzoek maakt verder een gedetailleerde vergelijking tussen de instroom uit CB-landen in Europa en in landen buiten Europa, alsmede wordt de instroom uit de CB-landen in de verschillende Europese landen uitgesplitst, en van commentaar voorzien. Daarna volgt per CB-land een analyse van de mondiale, Europese en Nederlandse instroomcijfers, en worden per CB-land de specifieke maatregelen bezien in combinatie met de relatieve (en absolute) instroom van enkele landen van opvang.

Het onderzoek geeft aan dat 'de absolute instroom uit de CB-landen in Europa tot 1996

47 C. Grütters, *Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen*, Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, april 2006 (Vooronderzoek t.b.v. ACVZ advies categoriale bescherming) p. 10.

48 Voor een uitleg van deze termen zie Grütters, 2006, p. 11.

49 Grütters, 2006, p. 12.

50 Met 'burden sharing' wordt een vorm van indexering bedoeld aan de hand van een zo neutraal mogelijke normering. Als norm kan bijvoorbeeld dienen de omvang van de bevolking van een bestemmingsland.

51 Grütters, 2006, p. 18.

52 Zie noot 42.

53 Tevens het eerdere soortgelijke (gedoog/vvttv) beleid van voor 2001 omvattend.

54 Grütters, 2006, p. 19.

vrij stabiel is met 5000 per maand, waarbij (vanaf 1991) de in kwantitatief opzicht belangrijkste landen van herkomst worden gevormd door: Irak, Iran, Somalië en Afghanistan. Vanaf 1996 stijgt met name het aantal asielzoekers uit Irak en Afghanistan en aan het eind van 2001 daalt met name de instroom uit Afghanistan, in 2002 gevolgd door een soortgelijke daling van asielzoekers uit Irak. In 2005 is de totale instroom uit de CB-landen gedaald naar zo'n 4000 per maand.⁵⁵ Voor wat betreft de instroom uit CB-landen in de verschillende Europese landen blijkt dat de onderlinge verdeling in de loop der tijd sterk varieert⁵⁶ en 'dat een beperkt aantal landen in Europa een verhoudingsgewijs groot aandeel van de instroom uit CB-landen krijgt'.⁵⁷ Opvallend is, aldus het onderzoek, 'dat het Nederlandse aandeel in de Europese instroom vanuit CB-landen in de periode 1991 - 1998 een omgekeerde correlatie heeft met het Duitse aandeel. Als de relatieve instroom in deze periode in Duitsland stijgt, dan daalt de relatieve instroom in Nederland en andersom.⁵⁸ Deze 'omgekeerde correlatie' wordt eveneens geobserveerd waar het gaat om 'de relatieve instroom in Duitsland en Nederland met betrekking tot de totale instroom van asielzoekers in Europa'.⁵⁹

Verder blijkt uit het onderzoek dat Duitsland, Nederland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk 'in de periode 1991-2005 gemiddeld genomen zo'n tweederde van het aantal asielzoekers uit CB-landen opnemen, respectievelijk in procedure nemen. Opmerkelijk is wel dat de forse verschillen tussen deze landen onderling en de fluctuaties in de relatieve instroom in de loop van deze periode, geleidelijk aan afnemen. Aan het eind van 2005 komen de vijf instroomlijnen allemaal op hetzelfde niveau van zo'n 12% uit.'⁶⁰

5.3 Specifieke onderzoeksresultaten per CB-land

In deze paragraaf worden de conclusies van Grütters met betrekking tot de vraag of er een relatie is tussen de instroom en een gevoerd categoriale beschermingsbeleid met betrekking tot alle door Grütters onderzochte CB-landen kort weergegeven.⁶¹

1. Voor wat betreft de Nederlandse asielbeleidsmaatregelen in combinatie met de relatieve (en absolute) instroom uit *Afghanistan*, concludeert de onderzoeker met de 'benodigde voorzichtigheid (...) dat de Nederlandse CB-maatregelen geen effect hebben gehad op de instroom in Nederland met uitzondering wellicht van de aanscherping van het vvtv-beleid eind 1998. Dat effect kan echter alleen zijn opgetreden indien vóór de invoering van de bewuste maatregel publiekelijk over de invoering van deze maatregel één en ander bekend is gemaakt en de wijziging van de instroom daarop een reactie zou zijn geweest.'⁶²
2. Met betrekking tot de instroomcijfers in relatie tot de asielmaatregelen ten aanzien van *Burundi* kunnen, aldus het rapport, 'geen conclusies worden verbonden omdat

55 Grütters, 2006, p. 20.

56 Grütters, 2006, p. 20.

57 Grütters, 2006, p. 21.

58 Grütters, 2006, p. 20.

59 Grütters, 2006, p. 21.

60 Grütters, 2006, p. 21.

61 Nagenoeg alle landen waarvoor Nederland (ooit) CB-beleid (of de historische equivalent daarvan) heeft ingesteld zijn in dit onderzoek meegenomen. Tsjetsjenië, Bosnië-Herzegowina en Kosovo worden strikt genomen niet als zelfstandige staten aangemerkt. Grütters, 2006, p. 17.

62 Grütters, 2006, p. 25.

de aantallen zo gering zijn: de instroom uit Burundi vormt ongeveer 1% van de totale instroom in Nederland.⁶³

3. Ten aanzien van de Democratische Republiek *Congo* (voormalig Zaïre) blijkt uit het onderzoek het volgende: 'als er al effecten zouden zijn van de (...) maatregelen dan is dat in ieder geval niet zichtbaar in de instroomaantallen: die zijn vrij constant op enkele tientallen per maand. Opmerkelijk is hooguit dat het ingestelde CB-beleid in 2001 als vervanging van het vvtv-beleid voor de Democratische Republiek Congo eerder een dalend dan een stijgend effect heeft op de relatieve en absolute instroom in Nederland.'⁶⁴
4. Aangezien de voor het onderzoek beschikbare gegevens geen uitsluitel geven over de herkomst van asielzoekers uit *Irak* (geen onderscheid tussen asielzoekers uit Centraal of Noord-Irak) kan er niet veel gezegd worden over de vermeende effecten van de groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen. Wel wordt in dit verband gewezen op het fenomeen van de officiële instroomcijfers (aangeduid met bruto cijfers) vergeleken met de gecorrigeerde cijfers (netto cijfers).⁶⁵ In april 2003 is een duidelijke piek in de netto-instroom (200) te zien, maar deze is lang niet zo groot als de piek in de bruto-instroom (500). Hier wordt door de onderzoeker vermoed, dat 'deze piek in de instroom begin 2003 - direct voorafgaande aan de inval van de Amerikanen in Irak - mogelijk te maken zou kunnen hebben met een toename van het indienen van een tweede of volgende asielverzoek door asielzoekers uit Irak die wellicht al in Nederland verbleven.'⁶⁶ Daarnaast stelt Grütters zich de vraag of 'de veelheid van maatregelen met betrekking tot Irak, in het bijzonder in 2002 en 2003, niet eerder contraproductief hebben gewerkt doordat de beëindiging van de moratoria voor Noord- en Centraal Irak (in 2004) uiteindelijk gepaard gaan met een verhoudingsgewijs hogere instroom in 2005'.⁶⁷
5. Ten aanzien van de instroom uit *Iran* constateert het rapport dat deze een treffende gelijkenis vertoont met de instroom van alle asielzoekers in Nederland. Er wordt ook hier geen relatie gevonden tussen het afkondigen van de verschillende beleidsmaatregelen en de instroom. In een enkel geval zou volgens het rapport zelfs sprake kunnen zijn geweest van een 'reactief' effect, met dien verstande dat gegeven de (tijdelijk) verminderde instroom eind 1994 'kennelijk geoordeeld' kon worden dat 'een vvtv-beleid niet meer geïndiceerd is'.⁶⁸
De invoering van het uitstel van vertrekbeleid (uvv-beleid) met betrekking tot Iran eind 1997 'loopt parallel met een korte stijging van de relatieve instroom en de daling die vervolgens onmiddellijk daarna wordt ingezet lijkt niet te worden versneld of anderszins beïnvloed door de beëindiging van het uvv-beleid'.⁶⁹
6. Met betrekking tot *Ivoorkust* wordt geconstateerd, dat de instroom in Nederland van zeer bescheiden omvang is. 'Er doen zich weliswaar twee pieken voor in de instroom in Nederland maar die lopen vrijwel parallel met de fluctuaties in de instroom in Europa.'⁷⁰

63 Grütters, 2006, p. 26.

64 Grütters, 2006, p. 27.

65 Van netto cijfers is sprake indien alleen die dossiers van personen worden geteld waarvan de identiteit niet eerder was opgenomen in de administratie, de werkelijke nieuwe instroom van buitenaf. Bij bruto cijfers worden alle asielaanvragen - dus ook tweede en latere aanvragen - meegerekend.

66 Grütters, 2006, p. 30.

67 Grütters, 2006, p. 31.

68 Grütters, 2006, p. 33.

69 Grütters, 2006, p. 33.

70 Grütters, 2006, p. 33.

7. Behalve dat ten aanzien van *Liberia* wordt geconstateerd dat het verhoudingsgewijs de meeste asielzoekers 'produceert',⁷¹ vertonen de verschillende asielbeleidsmaatregelen ook in dit geval 'noch in absolute noch in relatieve zin enig zichtbaar effect' op de instroom.
8. Hoewel voor wat betreft *Rwanda*, na invoering van het vvtv-beleid in 1997, de relatieve instroom stijgt, en na beëindiging in 2001 de absolute en de relatieve instroom daalt, kan er, gelet op de zeer beperkte aantallen 'verder geen verband worden gelegd tussen de maatregel en de instroom.'⁷²
9. Ten aanzien van *Sierra Leone* lijken de verschillende maatregelen die met een zekere regelmaat worden genomen 'geen enkele invloed te hebben op de instroom.' De stijgingen en dalingen staan 'volstrekt los van de maatregelen'.⁷³
10. Voor wat betreft *Soedan* wordt aangegeven, 'dat de absolute instroom uit Soedan, vanaf 1996 althans, vrijwel parallel loopt met de totale absolute instroom van asielzoekers in Nederland.'⁷⁴ Grütters constateert dat 'met betrekking tot de beperking van het vvtv-beleid in 1998 kan gezegd worden dat deze samenvalt met een daling in de absolute instroom. De daaropvolgende uitbreiding in 1999 laat slechts een korte piek zien in een overigens nog steeds dalende instroom en de beperking van het vvtv-beleid in 2000 loopt parallel met een korte piek in de instroom. Uiteindelijk is de absolute instroom gedaald naar 15 per maand en zowel de uitbreiding van het CB-beleid in 2004 als de beperking van het CB-beleid in 2005 laten geen opmerkelijke verandering in de instroom zien.'⁷⁵
11. Het laatste onderzochte CB-land is *Somalië*. Ten aanzien van dit land constateert Grütters, dat zich bij de beëindiging van het vvtv-beleid in 1995 in die periode een korte scherpe stijging voordeed.⁷⁶ Echter 'op iets langere termijn bezien doet zich een daling voor, maar die daling is in feite al ingezet ruim een jaar voor dat deze maatregel werd genomen. De instelling van een vvtv-beleid in 1996 laat de instroom op hetzelfde absolute niveau en in relatief opzicht doet er zich zelfs een daling voor.' Verder constateert Grütters dat bij de andere asielbeleidsmaatregelen 'zich in wezen geen omslagpunt' voordoet, 'geen abrupte stijging die een daling wordt of andersom'.⁷⁷ Uitzondering hierop lijkt te zijn de allerlaatste maatregel van juni 2005 waarbij opnieuw een CB-beleid voor Somalië werd ingevoerd. Ten aanzien van de stijging qua instroom in die periode, geeft de onderzoeker aan - net als bij Irak - dat hier sprake zou kunnen zijn van een mogelijke vertekening voor wat betreft de instroomcijfers (het verschil tussen de bruto en de netto instroomcijfers).

Volledigheidshalve wordt voor de details van de analyse alsmede voor de grafische weergave van de onderzoeksresultaten door middel van diverse grafieken verwezen naar het rapport.⁷⁸

71 Grütters, 2006, p. 35.

72 Grütters, 2006, p. 36.

73 Grütters, 2006, p. 37.

74 Grütters, 2006, p. 38.

75 Grütters, 2006, p. 38.

76 Grütters, 2006, p. 39.

77 Grütters, 2006, p. 39.

78 De studie van dr. Grütters van het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen is o.a. te vinden op www.acvz.com.

5.4 Concluderende overwegingen

Op grond van het onderzoek van Grütters constateert de ACVZ dat, op een enkele incidentele situatie na, dit onderzoek overtuigend aantoont dat de thans heersende opvatting over het bestaan van een *grosso modo* aanzuigende werking van het Nederlandse groepsgebonden beschermingsbeleid niet met data valt te onderbouwen.⁷⁹ Met betrekking tot de relatieve aantrekkelijkheid van een land als bestemmingsland voor asielzoekers, wijst Grütters op het feit dat de mogelijkheid om een verblijfstitel te verkrijgen niet van doorslaggevende invloed is. Bepalend voor de aantrekkingskracht is 'een combinatie van lange doorlooptijden en de feitelijke praktijk van niet (gedwongen) uitzetting van (afgewezen) asielzoekers naar hun land van herkomst.'⁸⁰ Het onderzoek van Grütters heeft eveneens aangetoond dat een eenvormige registratie van asielaanvragen nog niet bestaat. Dat een verantwoorde registratie ten behoeve van het uit te voeren asielbeleid gewenst is mogelijk duidelijk zijn. De ACVZ ziet een uniforme, complete en tijdige registratie van asielaanvragen in Europa als geheel en dus ook in Nederland dan ook als een belangrijk punt van aandacht. In dit verband wordt met nadruk verwezen naar de Europese ontwikkelingen op dit terrein, die alle steun verdienen.⁸¹

79 Grütters, 2006, p. 40.

80 Grütters, 2006, p. 8.

81 Zie het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming (door de Commissie ingediend). Het voorstel spreekt over gemeenschappelijke regels voor de verzameling en opstelling van communautaire statistieken op het gebied van: a) de immigratie naar en emigratie uit het grondgebied van de lidstaten, inclusief migratiestromen van het grondgebied van een lidstaat naar dat van een andere lidstaat en migratiestromen tussen een lidstaat en het grondgebied van een derde land; b) het staatsburgerschap en geboorteland van natuurlijke personen die hun gewone verblijfplaats op het grondgebied van de lidstaten hebben; c) de administratieve en gerechtelijke procedures in de lidstaten met betrekking tot immigratie, de verlening van verblijfsvergunningen, staatsburgerschap, asiel en andere vormen van internationale bescherming en de preventie van illegale immigratie. COM(2005) 375 definitief. 2005/0156 (COD). Brussel, 14.9.2005.

HOOFDSTUK 6

Bevindingen, adviezen en conclusie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft in de adviesaanvraag aangegeven zicht te willen krijgen op het bestaan en de toepassing van vormen van groepsgebonden beschermingsbeleid in andere Europese landen. Tevens wenst zij duidelijkheid omtrent de verhouding van het Nederlandse beleid van categoriale bescherming tot het beleid van andere Europese landen en tot Europees beleid en regelgeving. Naar aanleiding van deze adviesaanvraag heeft de ACVZ onderzoek verricht naar de genoemde onderwerpen.

Allereerst zijn de positie en de rol van het groepsgebonden beschermingsbeleid binnen het Nederlandse vreemdelingenrecht onderzocht. Tevens heeft een zo uitgebreid mogelijke inventarisatie plaatsgevonden van soortgelijke wet- en regelgeving - en de feitelijke uitwerking daarvan - in tien Europese landen. Voorts is het Nederlandse beleid van categoriale bescherming tegen het licht van het relevante Europeesrechtelijke kader gehouden. In aanvulling op de adviesaanvraag is eveneens een onderzoek verricht naar de relatie tussen de asielinstroom en het beleid van categoriale bescherming.

Volledigheidshalve zij hier vermeld dat het vergaren van informatie en datamateriaal uit de verschillende Europese landen niet eenvoudig is geweest en dat dit proces langer heeft geduurd dan oorspronkelijk door de ACVZ was voorzien. Ten dele is dit toe te schrijven aan de complexiteit van het onderwerp, maar ook de politieke gevoeligheid van het onderwerp in sommige van de onderzochte landen is hier debet aan. Ook de door de ACVZ geëntameerde deelonderzoeken hebben ieder op hun eigen manier enige onderzoeksproblemen ondervonden.

6.1 Bevindingen

Hieronder worden de bevindingen met betrekking tot de verschillende onderzochte aspecten nog eens kort op een rij gezet.

- De geschiedenis van het landgebonden asielbeleid in Nederland geeft blijk van de continue aanwezigheid van een groep personen die niet op grond van internationale verplichtingen voor bescherming in aanmerking komen, maar voor wie terugkeer naar het land van herkomst toch als bijzonder hard en onwenselijk wordt beschouwd. Deze constatering vormt voor de ACVZ een belangrijk uitgangspunt. In de ogen van de ACVZ zal dit soort situaties zich naar alle waarschijnlijkheid ook in de toekomst blijven voordoen. Indien er geen wettelijke basis bestaat op grond waarvan aan de hier genoemde groep bescherming kan worden verleend, zal dit onherroepelijk leiden tot het ontstaan van een gedoogsituatie zoals die ook bestond in de jaren tachtig en aan het begin van de jaren negentig. Gedogen is een grijs schemergebied tussen regelgeving, beleid en willekeur dat, zo enigszins mogelijk, moet worden vermeden. Daarom is de ACVZ van mening dat er steeds een wettelijke bepaling zal moeten zijn op grond waarvan aan de hier bedoelde personen bescherming kan worden verleend. De ACVZ stelt voorts vast dat het beleid van categoriale bescherming - alsmede de voorlopers ervan - als juridisch instrument, sinds eind jaren tachtig steeds een belangrijke feitelijke vangnetfunctie heeft vervuld en nog steeds vervuld. De diverse debatten die in de Tweede Kamer zijn gevoerd naar aanleiding van het instellen dan

wel opheffen van het beleid van categoriale bescherming bevestigen niet alleen de noodzaak van het bestaan van dit instrumentarium, maar getuigen ook van het brede politieke draagvlak ten aanzien van het gebruik van dit specifieke beleid.

Hoewel in sommige gevallen in de behoefte aan bescherming van de hierboven aangeduide groep kan worden voorzien door het instellen van een besluit- of vertrekmoratorium, is dit volgens de ACVZ niet altijd een geschikt alternatief. Dit is met name het geval als de noodzaak tot het bieden van bescherming langer blijft bestaan dan één jaar. Categoriale bescherming geldt over het algemeen langer dan één jaar. Een andere oplossing is het instellen van tijdelijke bescherming (op grond van richtlijn 2001/55/EG). Ook dit zal echter niet steeds mogelijk zijn. Problematisch kan zijn dat voor het instellen van tijdelijke bescherming een besluit van de Raad van ministers van de EU is vereist. Beslissend is echter dat tijdelijke bescherming slechts kan worden ingesteld in een situatie van massale instroom van ontheemden.

Eén en ander leidt tot de conclusie dat artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 een zeer wezenlijke rol vervult in het Nederlandse asielsysteem en er een duidelijke behoefte aan bestaat. Deze bepaling biedt immers een wettelijke basis om bescherming te verlenen aan personen die dat wel nodig hebben, maar die daarvoor niet op andere gronden in aanmerking komen. Artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000 heeft daarom een belangrijke vangnetfunctie. Dankzij de aan de minister toegekende beleids- en beoordelingsvrijheid is het beleid van categoriale bescherming bovendien een flexibel instrument, dat nauwkeurig en toegespitst op bepaalde groepen kan worden ingezet.

- Uit het vergelijkend landenonderzoek zoals dat ten dele door de ACVZ en ten dele door het ICMPD is uitgevoerd blijkt, dat de onderzochte landen, voor personen die op grond van de algemene of mensenrechtensituatie in hun land van herkomst bescherming behoeven, velerlei beschermingsmogelijkheden in hun wettelijk systeem of beleid kennen. Nederland behoort tot de landen die in dergelijke gevallen de personen aan wie aldus bescherming wordt verleend een relatief sterke positie geven. Dat komt door het één-statusstelsel dat de Nederlandse Vreemdelingenwet kenmerkt. Het loslaten van dat één-statusstelsel acht de ACVZ uitermate ongewenst omdat dat stelsel ervoor zorgt dat de afwikkeling van verzoeken om bescherming beheersbaar blijft. De wijzen waarop de onderzochte landen in vergelijkbare situaties bescherming bieden komen vaak gedeeltelijk overeen met de Nederlandse vormen van groepsgebonden asielbeleid (categoriale bescherming, besluitmoratorium en vertrekmoratorium). De verschillen ten opzichte van het Nederlandse beleid zijn zowel gelegen in de formulering van de gronden waarop bescherming wordt verleend als in de mate waarin individueel wordt getoetst en in de inhoud van de bescherming die wordt verleend. De overeenkomsten zijn erin gelegen dat de bescherming op enige wijze verband houdt met de algehele situatie in het land van herkomst van de asielzoekers. Van vijf landen is bekend dat zij individueel dan wel groepsgewijs bescherming verleenden aan personen uit landen voor wie in Nederland in de afgelopen jaren het beleid van categoriale bescherming gold. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat Nederland met het categoriaal beschermingsbeleid niet uit de pas loopt met de ons omringende landen. De meeste onderzochte landen blijken er in hun beleid vanuit te gaan dat aanvullende bescherming nodig kan zijn naast de bescherming die zal moeten worden geboden op grond van internationale verplichtingen.
- Met betrekking tot de vraag of het Nederlandse beleid van categoriale bescherming in overeenstemming is met het bestaande en toekomstige Europeesrechtelijke kader, constateert de ACVZ allereerst dat de huidige Vreemdelingenwet naar de aard van de

materie voldoet voor wat betreft de implementatie van artikel 15(c) Definitierichtlijn. De Vreemdelingenwet 2000 voorziet op dit moment in afdoende mate in de bescherming die moet worden geboden op grond van artikel 15(c) Definitierichtlijn. Het bereik van artikel 15(c) overlapt ten dele dat van artikel 29 eerste lid, onder d Vw 2000. In de tweede plaats constateert de ACVZ dat hoewel de precieze betekenis van artikel 15(c) van de Definitierichtlijn niet eenvoudig is te doorgronden, deze richtlijn-bepaling een evident eigen karakter heeft naast de bepalingen van artikel 15(a) en (b) van de richtlijn. Artikel 15(c) schept een plicht tot het bieden van bescherming aan andere personen en om andere redenen dan die in de leden (a) en (b) zijn beschreven. Ten opzichte van de leden (a) en (b) van artikel 15 van de richtlijn blijkt uit de tekst van lid (c) van dit artikel dat voor de daarin beschreven situatie een minder strikt risicocriterium geldt en dat daarbij een groter gewicht wordt toegekend aan de algemene situatie in het land van herkomst.

- Uit het onderzoek met betrekking tot de asielinstream in relatie tot het beleid van categoriale bescherming, zoals dat is uitgevoerd door het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen, blijkt niet dat er sprake is geweest van een aanzuigende werking (dat wil zeggen een toename van de asielinstream) naar aanleiding van het instellen van het categoriaal beschermingsbeleid dan wel het verlenen van verblijfsvergunningen op grond van dat beleid.

6.2 Mogelijkheden

De ACVZ adviseert op grond van de bevindingen zoals die in dit advies zijn beschreven om het beleid van categoriale bescherming, met inachtneming van enige aanpassingen, te handhaven. De ACVZ is van oordeel dat het categoriaal beschermingsbeleid een essentiële rol vervult als 'vangnet' van het Nederlandse asielbeleid. De ACVZ ziet geen redenen die het afschaffen van het beleid van categoriale bescherming zouden rechtvaardigen, terwijl er wel belangrijke juridische argumenten bestaan die pleiten vóór de instandhouding van het categoriaal beschermingsbeleid. Op 10 oktober 2006 verloopt de implementatietermijn van richtlijn 2004/83/EG (de Definitierichtlijn). Vanaf die datum is Nederland verplicht om bescherming te bieden aan een ieder die daar op grond van de richtlijn recht op heeft. Binnen deze groep beschermingsgerechtigden zullen zich personen bevinden die niet voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, lid 1, onder a, b of c van de Vw 2000. Indien het beleid van categoriale bescherming zou worden beëindigd, zou er in de toekomst geen wettelijke basis meer bestaan om deze personen een verblijfsvergunning te verlenen, terwijl zij daar op grond van de richtlijn wel recht op hebben. Deze situatie moet uiteraard worden vermeden.

De ACVZ ziet een aantal mogelijkheden om het beleid van categoriale bescherming te handhaven en daarbij tevens zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij het Europese asielstelsel. Zodoende kan worden bewerkstelligd dat Nederland haar Europese verplichtingen op het gebied van asiel naleeft en in de pas blijft lopen met andere Europese landen.

1. Een eerste mogelijkheid is om de wettekst van artikel 29 Vw 2000 ongewijzigd te laten. Niet alleen is artikel 15(c) van de Europese Definitierichtlijn feitelijk al in de strekking van artikel 29 lid 1, onder d Vw 2000 opgenomen, bovendien is een zekere mate van individualisering op basis van dat artikel niet uitgesloten. Ten aanzien van de *betrokken individuen* moet de toestand in het land van herkomst te hard te zijn voor terugzending.

Hoewel artikel 15(c) van de Europese Definitierichtlijn al ingebed is in de strekking van artikel 29 d Vw 2000, dient niettemin de invulling van het categoriaal beschermingsbeleid aangepast te worden aan artikel 15(c) van de Definitierichtlijn. Concreet zou deze invulling betekenen dat artikel 3.106 Vb 2000 zo zou moeten worden aangepast dat de indicatoren in overeenstemming worden gebracht met de norm van artikel 15(c) Definitierichtlijn. De ACVZ suggereert in dat geval om in artikel 3.106 Vb 2000 voor te schrijven dat categoriale bescherming in elk geval wordt verleend aan personen die voldoen aan de criteria van artikel 15(c) Definitierichtlijn. Een en ander kan nader worden uitgewerkt in de Vc 2000.

2. Een tweede mogelijkheid is het schrappen van artikel 29, lid 1, onder d Vw 2000. Ook bij deze optie blijft echter de noodzaak tot implementatie van de bepalingen van de Europese Definitierichtlijn (met name die van artikel 15(c)) bestaan. Bij het schrappen van artikel 29, lid 1, onder d Vw 2000 moet derhalve een keuze worden gemaakt met betrekking tot de vraag hoe de naleving van artikel 15(c) Definitierichtlijn zal worden gegarandeerd. De ACVZ acht hiervoor twee mogelijke oplossingen aanwezig:
 - a. Overnemen van de bepaling uit artikel 15 (c) Definitierichtlijn ter vervanging van het huidige artikel 29, eerste lid, onder d Vw 2000. België, Oostenrijk en Zweden hebben reeds gekozen voor de mogelijkheid om artikel 15(c) Definitierichtlijn (vrijwel) letterlijk over te nemen.

Het letterlijk overnemen van art 15 (c) Definitierichtlijn wordt door de ACVZ als een niet-optimale oplossing beschouwd. Immers, deze bepaling zal hoe dan ook nader moeten worden ingevuld in lagere regelgeving. Gezien deze omstandigheid ziet de ACVZ geen reden om een wijziging van de Vreemdelingenwet te verkiezen boven een, eenvoudiger te bewerkstelligen, wijziging van het Vreemdelingenbesluit zoals hierboven onder 1 is voorgesteld.
 - b. Aanpassen van de c-grond van artikel 29, lid 1 Vw 2000, zodat op grond van die bepaling de bescherming kan worden geboden die door artikel 15(c) Definitierichtlijn wordt voorgeschreven. Artikel 29, lid 1, onder c Vw 2000 biedt, blijkens paragraaf C1/4.4.2.5 Vc 2000 nu reeds een basis om bescherming te bieden aan specifieke groepen.⁸² Uit de tekst van het artikellid en de jurisprudentie⁸³ blijkt echter dat dergelijke bescherming (mede) moet zijn gegrond op feiten en omstandigheden die verband houden met de redenen van vertrek uit het land van herkomst. Het bereik van artikel 29, lid 1, onder c Vw 2000 is daardoor beperkter dan dat van artikel 29, lid 1, onder d Vw 2000.

De tekst van artikel 29, lid 1 onder c Vw 2000 zou, bij het laten vervallen van de d-grond, zo moeten worden aangepast dat de passage 'die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst' wordt geschrapt. Dit geeft de mogelijkheid om op grond van artikel 29, lid 1, onder c Vw 2000 ook bescherming te bieden aan personen die zich reeds in Nederland bevinden op het moment dat in hun land van herkomst de situatie zodanig onveilig wordt, dat terugkeer niet verantwoord zou zijn. De invulling van het begrip 'klemmende redenen van humanitaire aard' zal zodanig moeten zijn dat ook situaties als bedoeld in het huidige artikel 29, lid 1, onder d Vw 2000 daaronder vallen.

De ACVZ is van mening dat een dergelijke aanpassing van de tekst van de c-grond geen onaanvaardbare extra ruimte zou scheppen. Het blijft immers aan de minister om de specifieke groepen aan te wijzen die voor bescherming in aanmerking

82 T.P. Spijkerboer & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005, p. 120.

83 ABRvS 17 april 2003, JV 2003, 253, NAV 2003, 161.

komen. De mogelijkheid moet echter blijven bestaan om op grond van een wettelijke bepaling bescherming te bieden aan personen die daarop recht hebben op grond van artikel 15(c) Definitierichtlijn. Immers, er bestaat een duidelijke behoefte aan een 'vangnetbepaling', op grond waarvan bescherming kan worden geboden aan groepen ten aanzien van wie geen internationale verplichting bestaat, maar die ook niet in veiligheid kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Aan de hier beschreven optie kleeft overigens nog wel een bezwaar dat verband houdt met de plicht om Europese richtlijnen te implementeren in algemeen verbindende voorschriften. Indien gekozen wordt voor de hierboven beschreven aanpassing van artikel 29, lid 1, onder c Vw 2000, is niet zeker dat die aanpassing een correcte implementatie oplevert van artikel 15(c) Definitierichtlijn. Het enkel in beleidsregels neerleggen van de mogelijkheid om bescherming te verlenen in situaties als bedoeld in artikel 15(c) Definitierichtlijn is daarvoor immers onvoldoende.

De ACVZ wijst er op dat bij de genoemde opties steeds de mogelijkheid blijft bestaan om individuele contra-indicaties (veilig derde land, openbare orde) tegen te werpen. Ook als de vreemdeling binnen de termen van artikel 15(c) Definitierichtlijn valt, kunnen de betreffende afwijzingsgronden in artikel 30 en 31 Vw 2000 worden tegengeworpen.

6.3 Eindconclusie

De ACVZ is van oordeel dat het, met inachtneming van de hierboven genoemde mogelijkheden, wenselijk is om artikel 29, lid 1, onder d Vw 2000 te handhaven. Voor misbruik hoeft op grond van zorgvuldig onderzoek voorshands niet te worden gevreesd. De beleidsvrijheid bij de instelling van categoriaal beschermingsbeleid maakt het mogelijk om dit beleid te beperken tot situaties die dat ook werkelijk vereisen. Schrappen van deze bepaling zal hoe dan ook het risico meebrengen dat de vangnetfunctie ervan komt te vervallen, terwijl de ACVZ deze vangnetfunctie juist van uitermate groot belang acht. De ACVZ geeft er voorts de voorkeur aan om naleving van de Definitierichtlijn te verzekeren door de norm van artikel 15(c) van die richtlijn op te nemen in het Vreemdelingenbesluit 2000. De ACVZ ziet geen heil in een, wellicht omslachtige en tijdrovende, wetswijziging waar met een wijziging van het Vb 2000 kan worden volstaan. Een voordeel van deze optie is bovendien dat de beleidsvrijheid van artikel 29 Vw 2000 ter zake van subsidiaire bescherming wordt gehandhaafd, zij het dat bescherming moet worden verleend wanneer artikel 15(c) Definitierichtlijn daartoe verplicht.

BIJLAGE I

***Adviesaanvraag 16 september 2005 van de
minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie***



Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
T.a.v. mr. T.J.P van Os van den Abeelen
Postbus 93127
2509 AC DEN HAAG

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 72
www.justitie.nl

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
Datum
Oms kenmerk
Onderwerp

Directie Vreemdelingenbeleid
Mw. mr. I.M.C. van der Zaal - van Bommel
6062
16 september 2005
5372885/05/DVB
Adviesaanvraag inzake beleid van categoriale bescherming
c.a.

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen.

Geachte heer Van Os van den Abeelen,

In het werkprogramma van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor 2005 heb ik het voornemen uitgesproken uw Commissie om advies te vragen inzake het beleid van categoriale bescherming. Bij deze geef ik dit voornemen gestalte.

Het beleid van categoriale bescherming is bedoeld als sluitstuk van het Nederlandse toelatingsbeleid. Het instrument wordt restrictief toegepast. Verblijfsverlening op grond van artikel 29, lid 1, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 is niet op individuele gronden gebaseerd.

Met het oog op de mogelijke verdere harmonisatie van het Europese asielbeleid, wil ik graag meer inzicht in welke vormen van groepsgebonden beschermingsbeleid in de andere EU-landen¹ en Zwitserland voorkomen en hoe dergelijk beleid in voorkomende gevallen wordt toegepast.

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk 21-09-05 Verz.
Nummer:	
Code:	ADV - 010

¹ Met name Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Denemarken, Zweden, Ierland, Finland en Oostenrijk.

Hierbij verzoek ik u ook na te gaan of en in voorkomende gevallen hoe deze landen toepassing geven aan het begrip verblijfsalternatief².

In relatie met het verblijfsalternatief, verzoek ik u tevens te onderzoeken of de voornoemde EU-landen en Zwitserland de begrippen vluchialternatief³ en vestigingsalternatief⁴ kennen en hoe deze begrippen in voorkomende gevallen worden toegepast.

Gezien het streven naar harmonisatie van het Europese asielbeleid ontvang ik gaarne uw advies over de vraag in hoeverre het Nederlandse beleid van categoriale bescherming in lijn is met het beleid van andere landen in Europa en met Europees beleid en Europese regelgeving.

Uw advies zie ik graag uiterlijk aan het einde van dit jaar tegemoet.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,


M.C.F. Verdonk

² In Nederland kan in een land van herkomst een bepaald gebied van dat land als verblijfsalternatief worden aangewezen, indien ontheemden in dat gebied een relatief veilig heenkomen kunnen vinden. In dat geval hoeft er voor het resterende deel van het land geen beleid van categoriale bescherming te worden gevoerd.

³ In Nederland kan een vluchialternatief worden tegengeworpen aan iemand van wie is vastgesteld dat hij vluchteling is onder het Vluchtelingenverdrag, maar elders bescherming kan krijgen.

⁴ In Nederland kan een vestigingsalternatief worden tegengeworpen aan iemand van wie is vastgesteld bij terugkeer het risico op onmenselijke behandeling te lopen (artikel 3 EVRM), maar elders bescherming kan krijgen.

BIJLAGE 2

Samenstelling ACVZ per 1 april 2006

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen,
Coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

Plaatsvervangend voorzitter

- Mr. P.A. Schaafsma,
Oud-President-directeur Sociale Verzekerings Bank.

Leden

- Mw. drs. H.J. Bakker,
Algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland.
- Ch. R. van Beuge,
Oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse zaken.
- Mw. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld,
Senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR),
tevens bijzonder hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan
de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mr. dr. G.D. Dales,
Burgemeester van Leeuwarden.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen,
Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.
- Mw. dr. H. Ghorashi,
Bijzonder hoogleraar Management van diversiteit en integratie, in het bijzonder de
participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen aan de Vrije Universiteit
Amsterdam.
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof,
Hoogleraar internationaal recht en advocaat.
- Mw. mr. S.E. Korthuis,
Directeur Korthuis Consultancy B.V., adviesbureau op het gebied van procesbegelei-
ding, interimmanagement en beleidsadvisering.
- J.J.T. Stoutjesdijk,
Oud-Hoofdcommissaris van Politie
- Mw. dr. N. Tellegen,
Directeur Wemos, organisatie voor internationale gezondheidsvraagstukken.
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw,
Lid Commissie Gelijke behandeling.
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen,
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen, Arts
Consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten.

Secretaris

- Dr. J.J. van Miert (Wvd.)

Samenstelling subcommissie

De ACVZ heeft ter voorbereiding van dit advies een subcommissie ingericht. De samenstelling van deze subcommissie was als volgt:

Voorzitter

- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw

Leden

- Prof. mr. G.J.H. van Hoof
- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen

BIJLAGE 3

Literatuuroverzicht

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), Voorbij de horizon van 'Amsterdam'. Een advies over het Europese beleid inzake asiel, arbeids- en gezinsmigratie na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

The application of the concept of internal protection alternative (2000), London: European Council on Refugees and Exiles, ECRE (www.ecre.org).

The application of the safe country of origin concept in Europe. An overview (2005), London: European Council on Refugees and Exiles, ECRE (www.stranieriitalia.com).

Arjun Sharma, D.S. (2004), 'Mvv-vereiste en categoriaal beschermingsbeleid', *Journaal Vreemdelingenrecht*, p. 527-540.

Asbeek Brusse, Wendy, Dennis Broeders & Richard Griffiths (eds.) (2004), *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?*, Utrecht: Lemma.

Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2004 (2005), Geneva: UNHCR (www.unhcr.ch/statistics).

Battjes, Hemme (2006), *European asylum law and its relation to international law* (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), Amsterdam: Vrije Universiteit.

Een Bijkomend Beschermingsstatuut voor vluchtelingen in België (1998), Brussel: Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen (OCIV), (www.ociv.be).

Boeles, P. (red.) (2000), *De Vreemdelingenwet 2000. Analyses en kritiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bouteillet-Paquet, Daphné (red.) (2002), *Subsidiary protection of refugees in the European Union. Complementing the Geneva Convention*, Brussels: Bruylant.

Bruin, René & Ashley Terlouw (2001), *Wederzijds wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid*, Amsterdam: Amnesty International.

Carlier, Jean-Yves e.a. (ed.) (1997), *Who is a Refugee? A comparative Case Law Study*, The Hague: Kluwer Law International.

Comparative Study on Categorized Protection. Comparative Study on the Existence and Application of Categorized Protection in Selected European Countries (2006), Vienna: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

Complementary / subsidiary forms of protection in the EU member states. An overview (2004), London: European Council on Refugees and Exiles (ECRE), (www.ecre.org).

Dokkum, Bram van & Janneke van Dort (2005), 'Hoe erg moet erg zijn? Een overzicht van het categoriaal beschermingsbeleid', NAV, p. 68-83.

Eck, Carina van (1999), *De-facto-Flüchtlinge in den Niederlanden und Deutschland im Lichte des Völkerrechts und einer europäischen Harmonisierung* (diss. Univ. Hamburg), Frankfurt am Main: Lang.

Feller, Erika, Volker Türk & Frances Nicholson (eds.) (2003), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge: Cambridge University Press (www.unhcr.ch).

Geuijen, Karin (2005), *De asielfcontroversie* (diss. Universiteit van Tilburg), Amsterdam: Dutch University Press.

Geelhoed, L.A. (voorz.) (1994), *Eindrapport van de heroverwegingswerkgroep asielzoekersbeleid*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Groeneweg, H.W. & J.H. van der Winden (red.) (2006), *Commentaar Vreemdelingenwet 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Grütters, Carolus (2006), *Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen. Een analyse van mogelijke verbanden tussen de instroom in Nederland van asielzoekers uit Afghanistan, Burundi, DR Congo, Irak, Iran, Ivoorkust, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Soedan en Somalië en specifieke asielmaatregelen met betrekking tot die landen*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen.

Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (1979), Geneva: UNHCR (www.unhcr.ch).

Kromhout, M.H.C. e.a., *Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel. Een procesevaluatie*, Den Haag: WODC, (verschijnt in de loop van 2006).

Lassen, Nina M., Joanne van Selm & Jeroen Doomernik (2004), *Study on The transfer of protection status in the EU, against the background of the common European asylum system and the goal of a uniform status, valid throughout the Union, for those granted asylum*, Washington: Migration Policy Institute (MPI) (www.migrationpolicy.org).

McAdam, Jane (2005), *Complementary protection and beyond. How states deal with human rights protection*, Geneva: UNHCR.

McAdam, Jane (2004), *Seeking refuge in human rights? Qualifying for subsidiary protection in the European Union*, (www.forcedmigration.org/events/prague2004/mcadam-paper.pdf).

McAdam, Jane (2005), 'The European Union Qualification Directive. The Creation of a Subsidiary Protection Regime', *International Journal of Refugee Law*, p. 461-516.

Nash, Chris & Stefan Kok (2005), *Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe*, London: European Council on Refugees and Exiles, ECRE (www.ecre.org)

Noll, Gregor (2005), *Evidentiary assessment and the EU qualification directive*, Geneva: UNHCR (www.unhcr.ch).

Noll, Gregor (2000), *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, Den Haag: Kluwer Law International.

Piotrowicz, Ryszard & Carina van Eck (2004), 'Subsidiary protection and primary rights', *International and Comparative Law Quarterly*, p. 107-138.

Selm, Joanne van (ed.) (2000), *Kosovo's refugees in the European Union*, New York: Pinter.

Selm-Thorburn, Joanne van (1998), *Refugee protection in Europe. Lessons of the Yugoslav crisis*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

Selm, Joanne van (2003), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, Tokyo: United Nations University Press.

Selm, Joanne van e.a. (2003), *Study on The Feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU Level, against the background of the Common European Asylum system and the goal of a Common Asylum Procedure*, Washington: Migration Policy Institute, MPI (www.migrationpolicy.org).

Snoeijs, Hjordis (2004), *Klemmende redenen van humanitaire aard. Duidelijk omliggende asiel- en reguliere verleningsgronden of restcategorie?*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Spijkerboer, T.P. & B.P. Vermeulen (1995), *Vluchtelingenrecht*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.

Spijkerboer, T.P. & B.P. Vermeulen (2005), *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Strijards, G.A.M. (1994), *Het nieuwe Nederlandse Vreemdelingenrecht*, Arnhem: Gouda Quint.

Terlouw, Ashley (2002), 'Voorstel voor een eenvoudige Europese uitleg van de vluchtelingdefinitie en verlening van subsidiaire bescherming', NAV, p. 364-370.

UNHCR's *Observations on the European Commission's proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (12 September 2001, COM(2001) 510 final, 2001/0207(CNS))* (2002), Geneva: UNHCR.

Vermeulen, B.P., H. Battjes & T.P. Spijkerboer (red.) (2002), *Naar een Europees asielrecht. Preadviezen voor de Vergadering van de Christen Juristenvereniging op 24 mei 2002*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Vreemdelingencirculaire 2000, Den Haag: Sdu Uitgevers (losbl.).

Zwaan, Karin (2003), *Veilig derde land. De exceptie van het veilig derde land in het Nederlands asielrecht*, Nijmegen: Gerard Noodt Instituut.

BIJLAGE 4

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)

BIJLAGE 5

Summary

Request for advice

On 16 September 2005, the Minister for Immigration and Integration requested the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) to issue an advice with regard to the policy of categorical protection (CB policy). This advisory report provides an insight into the incidence and application of possible forms of group protection policies in other European countries. At the same time it illustrates how the Dutch policy of categorical protection relates to the policies in several neighbouring countries and to European policy and regulations.

Main conclusion

The ACVZ deems it desirable to maintain article 29, paragraph 1, under d of the Aliens Act 2000, in which the categorical protection is laid down. Extensive study shows that so far misuse of this particular ground for asylum has not occurred. Furthermore, a fine-tuned policy can prevent possible abuse. After all, the discretionary power that stems from the formulation of the categorical protection policy makes it possible to tailor this policy to situations that truly require it. Removing this provision shall in any case involve the risk that its safety net function shall cease to exist, whereas the ACVZ deems this function extremely important. Furthermore, ACVZ prefers to guarantee compliance with the European Qualification Directive 2004/83 by including the obligation of article 15(c) of that directive in the Aliens Decree 2000.

Study results

This advisory report first of all provides an overview of the Dutch policy of categorical protection, the history of this policy and the position the policy occupies within the system of Dutch asylum legislation.

The policy of categorical protection provides the possibility of offering protection to persons who are unable to demonstrate that they have grounds to fear persecution, cruelty or inhuman treatment due to their individual situation, but who nevertheless are at risk due to the overall situation in their country of origin. The risk criterion of article 29, first paragraph, under d of the Aliens Act 2000 is less strict compared to that of the grounds a and b of article 29 of the Aliens Act 2000. Categorical protection is granted if, in the view of the Minister, (discretionary powers) it would be extremely harsh to return the person involved to his country of origin in the light of the overall situation there.

A number of indicators have been included in the Aliens Decree 2000 that must be considered when assessing the situation in a country of origin. When making his decision the Minister takes into account, among other things, the presence of an internal protection alternative. Prior to granting a residence permit on the ground of categorical protection, it is always assessed first whether the alien involved qualifies for protection by virtue of one of the individual grounds of article 29 of the Aliens Act 2000, viz., paragraph 1, under a, b, or c. It is further examined whether there exist any contra-indications in relation to the person involved, such as the existence of an alternative location to stay,

that prevent a residence permit being granted on the ground of categorical protection. If no contra-indications are encountered, a 'categorical' residence permit can be granted.

The (national) policy of categorical protection (which succeeds of the so-called provisional residence permit (vvtv) policy) was initially implemented to provide a solution for the group of asylum seekers who did not qualify for protection on the basis of international obligations, but in whose case return was nevertheless deemed 'extremely harsh'. As from the eighties, this group has been continuously taken into account and their residence status has been gradually equated with that of persons who did receive protection on the basis of international law. The ACVZ concludes that since the late eighties, the policy of categorical protection - as well as its predecessors - has, as a legal instrument, provided an important safety net function in the asylum practice. The ACVZ further highlights the wide political support this instrument enjoys.

This advice further illustrates how the Dutch policy of categorical protection relates to the European legal framework. Particular attention is paid to the meaning of article 15 of the European Qualification Directive, reading: ' *Serious harm consists of: a) death penalty or execution; or b) torture or inhuman or degrading treatment or punishment of an applicant in the country of origin; or c) serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict.*' Currently, there is uncertainty as to the exact meaning of this article. However, it is clear that the provision stipulates an obligation under European law to offer subsidiary protection to persons who, under the current Dutch system, do not qualify for a residence permit on the grounds of article 29, paragraph one, under (a), (b) or (c) of the Aliens Act 2000. The ACVZ concludes that article 29, paragraph one, under d of the Aliens Act 2000 offers the possibility of nevertheless granting these persons a residence permit in conformity with the Qualification Directive.

In accordance with the request for advice, the ACVZ has conducted a study into group protection policies in other European countries. This advice further illustrates how the Dutch policy of categorical protection relates to policies in other European countries. To this end, the International Centre for Migration Policy Development conducted a specific preliminary study.

This study shows that the countries studied apply a wide variety of forms of protection that often partially correspond with the Dutch forms of group protection (categorical protection, suspension of the decision, suspension of the departure). The differences compared to the Dutch policy lie both within the formulation of the grounds on which protection is given and the extent to which individual assessment is conducted, as well as the content of the actual protection offered. The similarity is that, regardless of the individual circumstances, the protection granted is somehow related to the general situation in the asylum seeker's country of origin. Five countries, viz., Denmark, Austria, the United Kingdom, Sweden and Switzerland, are known to provide protection, with a corresponding status and reception conditions, to persons from countries for which there exists or has existed a categorical protection policy in the Netherlands.

The picture emerging from the ICMPD study is that the Netherlands, with its categorical protection policy, is not out of step with its neighbouring countries. Most countries which have been studied appear to assume that additional protection may be required in addition to the protection which must be offered on the grounds of international obligations. The legislation and/or the policy in these countries provide different options in order to offer such additional protection. The Dutch policy of categorical protection follows from the notion that, according to the study is accepted in most of the neighbouring countries, viz., that the overall situation in a country of origin can prevent expulsion to that country.

With a view to the political debate regarding the application of the categorical protection policy, and the feared improper use thereof, the ACVZ has further arranged for a meticulous scientific study carried out by Dr. Grütters of the Migration Law Centre in Nijmegen into the relation between group-oriented protection measures and the influx of asylum seekers.

The ACVZ concludes that this study convincingly demonstrates that, apart from sporadic isolated cases, the currently prevailing view regarding the existence of a *grosso modo* appealing effect of the Dutch group protection policy cannot be substantiated with supporting data. With regard to the relative appeal of a country as country of destination for asylum seekers, Grütters points out that the possibility of obtaining a residence permit is not a decisive factor. The determining factor with regard to the appealing effect is 'a combination of long procedures and the lack of an actual practice on (forced) expulsion of (rejected) asylum seekers to their country of origin.' The study by Grütters further demonstrates that a uniform registration of asylum applications or requests for protection is not yet in place. The ACVZ regards a uniform, complete and timely registration of these applications in Europe as a whole, including the Netherlands, as an important point of interest.

In its conclusion the ACVZ states that article 29, paragraph one, under d of the Aliens Act 2000, fulfils a substantial role in the Dutch asylum system and provides for a clear need. After all, this provision offers a statutory basis to grant protection to persons in need, but who do not qualify for protection on the basis of other grounds. Hence article 29, paragraph one, under d of the Aliens Act 2000 provides an important safety net. Thanks to the discretionary powers granted to the Minister, both in terms of policy making and of assessment, the categorical protection policy is furthermore a flexible instrument which can be applied to specific groups in an accurate and target-oriented manner.

The advisory report concludes with a presentation of two options to maintain the categorical protection policy and at the same time optimise the alignment with obligations of European law, viz.:

1. Leaving the legal formulation of article 29 of the Aliens Act 2000 unaltered, whilst implementation of the categorical protection policy must be aligned with article 15(c) of the Qualification Directive by means of amending article 3.106 of the Aliens Decree 2000, so that the indicators are brought into line with the norm of article 15(c) of the Qualification Directive. The ACVZ suggests in that case stipulating in article 3.106 of the Aliens Decree 2000 that categorical protection must be granted to persons meeting the criteria set out in article 15(c) of the Qualification Directive.
2. Removing article 29, paragraph one, under d of the Aliens Act 2000. With this option the necessity to implement the provisions of the European Qualification Directive (particularly that of article 15(c)) remains. Therefore, when removing article 29, paragraph one, under d of the Aliens Act 2000, a choice must be made with regard to the question how compliance with article 15(c) of the Qualification Directive is guaranteed. The ACVZ deems two potential solutions suitable:
 - a. Taking over the provision of article 15(c) of the Qualification Directive as a replacement of the current article 29, paragraph one, under d of the Aliens Act 2000. A literal copy is not deemed the best possible solution, since the concrete details of the provision will in any case have to be worked out in lower-level legislation.
 - b. Amending ground c of article 29, paragraph 1, of the Aliens Act 2000, so that on the basis of that provision protection can be offered which is prescribed by article

15(c) of the Qualification Directive. This option too is deemed problematic since it remains to be seen whether on the one hand the safety net function of article 29, paragraph 1, under d of the Aliens Act 2000 still exists, and on the other hand whether this amendment yields a correct implementation of article 15(c) of the Qualification Directive.

