

Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000

Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 5 oktober 2004, nummer 2004/60, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Gelet op de Vreemdelingenwet 2000 (Staatsblad 2000, 495), het Vreemdelingenbesluit 2000 (Staatsblad 2000, 497) en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Staatscourant 2001, nr. 10);

Besluit:

Artikel I

Hoofdstuk C8/Afghanistan Vreemdelingen-circulaire 2000 komt als volgt te luiden:

Het asielbeleid ten aanzien van Afghanistan

1. Datum

Deze versie van dit hoofdstuk is vastgesteld op 5 oktober 2004.

2. Achtergrond

Op 4 juni 2004 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uitgebracht over de situatie in Afghanistan (kenmerk DPV/AM-855882). Dit ambtsbericht is middels een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 23 september 2004 vrijgegeven.

Het ambtsbericht vormt geen aanleiding tot wijziging van het landgebonden asielbeleid ten aanzien van Afghanistan. Wel bestaat er, op basis van vragen die zijn gerezen in de uitvoering en de jurisprudentie, aanleiding het beleid op enkele punten te verduidelijken.

Dit hoofdstuk bevat de uitvoeringsconsequenties van het vastgestelde beleid.

Het beleid zoals weergegeven in het gelijknamige hoofdstuk van 29 juli 2003 komt te vervallen met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze versie van het hoofdstuk.

3. Algemene situatie in Afghanistan

De twee naast elkaar bestaande trends waarover reeds in het voorgaande ambtsbericht werd gerapporteerd worden nog altijd waargenomen: een proces van normalisatie en een ontsprekend staatsvormingsproces.

Binnen het proces van normalisatie is een aantal positieve stappen vooruit gezet. Zo is in januari 2004 een nieuwe grondwet aangenomen.

Vertegenwoordigers van vele lagen van de bevolking en van verschillende etniciteiten zijn bij de totstandkoming van deze grondwet betrokken geweest. Dit is gelet op de historie van Afghanistan zeer bijzonder te noemen.

Het proces van normalisatie is vooral waarneembaar in de hoofdstad Kaboel. Dankzij de ISAF aanwezigheid ter ondersteuning van de Afghaanse interim-regering is de veiligheidssituatie in Kaboel relatief goed. De verbetering van de veiligheidssituatie door het verminderen van de macht van de regionale krijgsheren heeft de hoogste prioriteit. De overgangsregering beijvert zich om mensenrechten en goed bestuur te bevorderen.

Dan is er het moeizame staatsvormingsproces. Dit is voornamelijk gelegen in de omstandigheid dat de regering moeite heeft haar autoriteit en legitimiteit in het land te vestigen. Van een doelmatig centraal gezag, wetgevend of uitvoerend, is voorlopig geen sprake. Hierdoor bestaat manoeuvreerruimte voor de verscheidene krijgsheren in het land, dat bijdraagt aan een zorgelijke veiligheidssituatie in de rest van Afghanistan. Buiten Kaboel heersen deze krijgsheren, die hun eigen invloedssferen hebben. De veiligheidssituatie in geheel Afghanistan is daarom precair en verschilt per regio. Verschillende krijgsheren die in het noorden grote gebieden onder controle hebben, hebben zich in de afgelopen maanden openlijk tegen het centrale gezag gekeerd. Voorts plegen strijders van bijvoorbeeld de Taliban en Al Qaida nog steeds aanslagen.

Alhoewel de algehele situatie in Afghanistan nog reden tot zorg geeft, bestaat er geen reden om een speciaal beleid te voeren voor Afghaanse asielzoekers. Dit houdt verband met het belang dat wordt gehecht aan het beleid van de andere EU-landen en de initiatieven in EU- en UNHCR-verband die er momenteel zijn met het oog op terugkeer naar Afghanistan.

4. Groepen van personen die verhoogde aandacht vragen

4.1 Risicogroepen

Gezien de inhoud van het ambtsbericht bestaat er reden om bij de beoordeling van aanvragen om een verblijfsvergunning asiel extra aandacht te besteden aan bepaalde groepen die een bepaald risico kunnen lopen bij terugkeer. In deze paragraaf worden deze groepen beschreven, alsmede de gevolgen voor de beoordeling van deze aanvragen.

Indien leden van deze risicogroepen zich beroepen op problemen van de zijde van de huidige (centrale) autoriteiten, of lokale krijgsheren, of met medeburgers, kan met geringe indicaties reeds aannemelijk worden gemaakt dat deze problemen leiden tot een gegronde vrees voor vervolging of van een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM. De geringe indicatie verlangt wel dat sprake is van een geloofwaardig individualiseerbaar asielrelaas. Bij de beoordeling van de zwaarwegendheid zal bij personen die behoren tot een risicogroep zeer snel geoordeeld worden dat de problemen voldoende zwaarwegend zijn.

Indien hiervan sprake is, komt betrokkene in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, op grond van artikel 29, eerste lid onder a of b, Vreemdelingenwet.

Minderheden

Gezien de algehele situatie in Afghanistan bestaat er aanleiding bijzondere aandacht te schenken aan asielverzoeken van personen die van

origine uit een gebied komen waar zij tot een etnische minderheid behoren. Indien hiervan sprake is zal een geringe indicatie van problemen voldoende zijn om een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd, op grond van artikel 29, eerste lid onder a of b, Vreemdelingenwet te verlenen.

Alleenstaande vrouwen en meisjes

De positie van en de mogelijkheden voor vrouwen zijn sinds de val van de Taliban met name in sommige stedelijke gebieden verbeterd. Echter, vanwege de aanhoudende onveiligheid in het land en de bedreigingen van fundamentalistische groeperingen, blijven veel vrouwen vrezend voor hun veiligheid. Vrouwen en meisjes kunnen nog altijd het slachtoffer worden van bedreigingen en geweld. Veel vrouwen en meisjes blijven daar gemarginaliseerd als gevolg van voortdurende discriminatie en restricties die worden opgelegd door zowel overheids- als niet-overheidsorganen. Derhalve dient rekening te worden gehouden met een verhoogd risico dat alleenstaande vrouwen en meisjes lopen in Afghanistan.

Een vrouw wordt aangemerkt als alleenstaand indien er bij terugkeer naar Afghanistan geen echtgenoot of ander meerderjarig familielid aanwezig is of meereist, waarmee betrokkene voor vertrek uit Afghanistan in familieverband samenleefde en weer kan gaan samenleven.

4.2 Overige groepen

4.2.1 Vrouwen die (in Nederland) een westerse levensstijl hebben aangenomen

Blijkens de inhoud van het ambtsbericht is er meer in het algemeen een risico voor vrouwen die de geldende sociale zeden overschrijden of waaraan dergelijk gedrag wordt toegeschreven. Wanneer een individuele asiëlzoekster aannemelijk maakt dat zij vanwege haar levensstijl zwaarwegende problemen heeft ondervonden in Afghanistan en deze problemen (mede) aanleiding zijn geweest voor het vertrek, kan dit voldoende zijn om een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd, op grond van artikel 29, eerste lid onder a of b, Vreemdelingenwet te verlenen.

Voorts geeft het ambtsbericht aan dat UNHCR meent dat van Afghaanse vrouwen die na hun vertrek een westerse levensstijl hebben

aangenomen die als overtreding van de in Afghanistan geldende sociale zeden wordt aangemerkt, niet kan worden verlangd terug te keren. Overtreding van de geldende sociale normen kan blijkens het ambtsbericht voor het betrokken individu ernstige gevolgen hebben. Hoewel dit zo is, zal het aannemen van een andere levensstijl na het vertrek uit het land van herkomst in de regel toch niet leiden tot verblijfsaanvaarding. Immers, het feit dat betrokkene in Nederland gebruik heeft gemaakt van mogelijkheden en rechten van de Nederlandse samenleving betekent niet dat zij bij terugkeer niet wederom zal kunnen accommoderen. De omstandigheid dat betrokkene zich bij terugkeer niet op gelijke wijze kan uiten of ontplooiën als in Nederland is daarbij onvoldoende grond om tot vergunningverlening over te gaan.

4.2.2 Leden van politieke groeperingen

Het Afghaanse politieke spectrum kent een grote hoeveelheid verschillende groeperingen. Deze groeperingen zijn in meer of mindere mate georganiseerd. Veel van deze politieke groeperingen zijn gebaseerd op etniciteit en geloofsovertuiging. In de Afghaanse context is het aannemelijk dat er problemen gebaseerd op politieke overtuiging voorkomen. De (centrale) autoriteiten kunnen hiertegen niet altijd bescherming bieden. Indien een asiëlzoeker een beroep doet op problemen die hij heeft ondervonden in Afghanistan op basis van zijn politieke overtuiging, en, of, activiteiten met leden van de centrale autoriteiten, of de verschillende lokale krijgsheren, of met medeburgers, dient de asiëlzoeker aannemelijk te maken dat hij als gevolg hiervan gegronde reden heeft te vrezend voor vervolging. Indien de asiëlzoeker een geloofwaardig relaas heeft en het aannemelijk is geworden dat hij te vrezend heeft voor vervolging op grond van zijn politieke overtuiging, of zijn activiteiten, komt de asiëlzoeker in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiël op grond van artikel 29, eerste lid onder a, Vreemdelingenwet.

4.2.3 Ex-communisten

Er zijn geen aanwijzingen dat personen enkel vanwege hun voormalige banden met het communistische regime in het huidige Afghanistan vervolging te vrezend hebben. De mate waar-

in zij risico lopen hangt af van verschillende factoren, waaronder: de mate waarin zij met de communistische ideologie worden geïdentificeerd, de rang of positie die zij ten tijde van het communistische regime hebben bekleed, de banden die familieleden met communisten onderhielden. Tevens is hun relatie tot de huidige (de facto) autoriteiten en invloedrijke stammen of facties van belang. Op grond daarvan kan zelfs het tegenovergestelde gelden, een persoon kan hierdoor bescherming genieten. Hierom zijn er geen redenen om aan te nemen dat personen enkel om banden met voormalige regimes als Verdragsvluchtelingen kunnen worden aangemerkt, of een reëel risico lopen op schending van artikel 3 EVRM. Dit geldt eveneens voor personen die verdacht worden van deelname aan gewelddadigheden (ook gepleegd onder dit communistische bewind). Bij deze laatste groep wordt wel extra aandacht gevraagd voor de mogelijke toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Zie hiervoor verder paragraaf 5.8.

4.2.4 Dienstplichtigen en deserteurs

Het normale beleid, zoals weergegeven in subparagraaf C1/4.2.12 is van toepassing voor zaken waarin sprake is van gereguleerde dienstplicht voor de (centrale) autoriteiten.

Ten aanzien van Afghanistan heeft zich niet de situatie voorgedaan dat militaire acties in totaliteit door de internationale gemeenschap zijn veroordeeld als strijdig met de grondbeginselen voor humaan gedrag of met de fundamentele normen die gelden tijdens een gewapend conflict. Indien sprake is van gedwongen ronseling waarbij niet kan worden gesproken van gereguleerde dienstplicht wordt niet getoetst aan het beleid zoals beschreven in C1/4.2.12, maar dient direct te worden getoetst aan de gronden van het Verdrag.

5. Bijzondere aandachtspunten

In deze paragraaf wordt ingegaan op meer algemene omstandigheden die van belang (kunnen) zijn bij de beoordeling of de asiëlzoeker in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiël.

5.1 Bescherming autoriteiten

Gelet op de machtsverhoudingen in

het land en het trage verloop van de wederopbouw van centrale instituties onder het gezag van de centrale regering na een lange periode van interne en soms voortdurende conflicten, kan van een asielzoeker niet zonder meer worden verwacht dat hij zich voor bescherming wendt tot de centrale autoriteiten. De centrale autoriteiten hebben niet in het gehele land het gezag in handen. Derhalve dient te worden bezien of de asielzoeker zich kan wenden tot lokale autoriteiten, en of deze ook in staat en bereid zijn bescherming te bieden. Uit de inhoud van het ambtsbericht blijkt verder dat de ISAF in de meeste gevallen niet in de positie verkeert bescherming te bieden.

Of de asielzoeker tegengeworpen dient te worden dat hij zich met zijn problemen wel tot de autoriteiten had kunnen wenden, hangt derhalve af van de individuele merites van de zaak. Hierbij is het persoonlijke netwerk van belang. Er zal in dit kader snel tot een geslaagd beroep op het vluchtelingenschap, dan wel schending van 3 EVRM kunnen worden geconcludeerd, tenzij het asielaanvraag van de vreemdeling ongeloofwaardig is.

Indien een asielzoeker problemen ondervindt van de zijde van de huidige centrale autoriteiten, of lokale krijgsheren, of met medeburgers, en dit aannemelijk heeft gemaakt, komt betrokkene in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, op grond van artikel 29, eerste lid onder a of b, Vreemdelingenwet.

5.2 Geloofsovertuiging

Uit de inhoud van vorenbedoeld ambtsbericht blijkt niet dat vervolging enkel op grond van geloofsovertuiging voorkomt. In de meeste gevallen zal sprake zijn van een samenloop van factoren die tot problemen leiden met de huidige (centrale) autoriteiten, lokale krijgsheren, of medeburgers, waarbij religie een rol kan spelen. Indien een asielzoeker een beroep doet op problemen die hij in Afghanistan op basis van zijn geloofsovertuiging heeft ondervonden met leden van de (centrale) autoriteiten, lokale krijgsheren, of met medeburgers waardoor zijn leven onhoudbaar is geworden, dient de asielzoeker aannemelijk te maken dat hij als gevolg hiervan gegronde reden heeft

te vrezen voor vervolging, of dat hij een reëel risico loopt op schending van artikel 3 EVRM. Indien de asielzoeker een geloofwaardig relaas heeft en het aannemelijk is geworden dat hij te vrezen heeft voor vervolging of het reële risico loopt op schending van artikel 3 EVRM op grond van zijn geloofsovertuiging, komt de asielzoeker in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid onder a of b, Vreemdelingenwet.

5.3 Eerwraak en bloedwraak

De problematiek met betrekking tot het verkrijgen van bescherming kan ook spelen in eer- en bloedwraakzaken. De mogelijkheid tot het ontkomen aan dergelijke wraak hangt onder meer af van het vergrijp of de gebeurtenis zelf, onder welke omstandigheden het vergrijp of de gebeurtenis heeft plaatsgevonden en wie er bij betrokken waren. Binnen de traditionele verhoudingen bestaan ook niet-gewelddadige oplossingen voor deze problematiek. Voor zover deze oplossingen geen schending van artikel 3 EVRM vormen, kunnen zij worden betrokken bij de beoordeling van het relaas. Voor zover het asielaanvraag van de vreemdeling geloofwaardig is en aannemelijk is gemaakt dat een niet-gewelddadige oplossing onmogelijk was, kunnen deze wraakzaken tot een schending van artikel 3 EVRM leiden.

5.4 Problemen gebaseerd op niet-verdragsgronden

Uit het ambtsbericht blijkt dat burgers in Afghanistan het doelwit kunnen zijn van banditisme en criminaliteit waartegen door de centrale regering niet afdoende kan worden opgetreden omdat de wederopbouw van het politie- en het rechterlijk apparaat nog in de kinderschoenen staat. Echter, asielzoekers die zich enkel beroepen op problemen die zijn gebaseerd op zijn/haar welvaartsstatus en niet zijn terug te herleiden tot één van de gronden genoemd in het Verdrag, komen niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet. Ook een beroep op de algehele situatie is onvoldoende om aan betrokkene een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op

grond van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet te verlenen.

5.5 Vlucht- en/of vestigingsalternatief

Gezien de huidige situatie is er geen sprake van een vlucht- en/of vestigingsalternatief indien er sprake is van een gegronde vrees voor vervolging of van een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM.

5.6 Traumatabeleid

Het algemene beleid, zoals weergegeven in C1/4.4 is van toepassing. Voor het overige zijn er met betrekking tot Afghanistan geen bijzonderheden.

5.7 Opvangmogelijkheden minderjarigen en bijzonderheden met betrekking tot het beleid inzake alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Het normale beleid is van toepassing. Zie C2/7 en C5/24. Ten aanzien van Afghanistan wordt niet op voorhand geconcludeerd dat er adequate opvang is voor alleenstaande minderjarigen.

5.8 Artikel 1F Vluchtelingenverdrag

Gelet op het gewelddadig verleden van Afghanistan en de gewelddadigheden die zich ook nu nog lokaal voordoen, dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan personen die hierbij zijn betrokken (geweest), of die zich beroepen op deelname aan militaire of gewelddadige acties. Indien er aanwijzingen zijn dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, dient conform C3/10.14 te worden gehandeld en contact te worden opgenomen met de 1F-unit te Schiphol. Dit laat onverlet dat in het nader gehoor dient te worden ingegaan op de gebeurtenissen die aanleiding geven voor het vermoeden van 1F.

5.9 Categoriale bescherming

Asielzoekers uit Afghanistan komen niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet (zie C1/4.5).

6. Procedureel

6.1 Driejarenbeleid

Het algemene beleid zoals weergegeven in paragraaf C2/9 is van toepassing. In elk geval kan vanaf 1 januari 2003 geen relevant tijdsverloop meer opgebouwd worden.

6.2 Besluitmoratorium

Ten aanzien van asielzoekers uit Afghanistan geldt niet langer een besluit in de zin van artikel 43 Vreemdelingenwet.

6.3 Besluitmoratorium en ingangsdatum van de verblijfsvergunning

Conform het gestelde in artikel 44, derde lid, Vreemdelingenwet wordt, indien een besluit als bedoeld in artikel 43 Vreemdelingenwet is toegepast, een verblijfsvergunning verleend met ingang van de datum waarop de aanvraag wordt ingewilligd, met dien verstande dat de verblijfsvergunning uiterlijk één jaar na de datum waarop de asielaanvraag is ingediend, ingaat. Zie ook C3/10.9.

Bovenstaande geldt niet indien in het kader van een asielaanvraag ambts-halve een reguliere verblijfsvergunning wordt verleend. In dat geval geldt dat als gebruikelijk de vergunning wordt verleend met ingang van de datum van de aanvraag, of zoveel later als aan de voorwaarden voor verlening is voldaan.

6.3 Onderzoek

Alle onderzoeksvragen, ook aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, worden gesteld aan of via de Gemeenschappelijke Kennisgroep. In zaken van asielzoekers uit Afghanistan is het mogelijk om een taalanalyse aan te vragen ter vaststelling van de identiteit of herkomst van een asielzoeker. Taalanalyse kan worden uitgevoerd voor de talen Dari, Pashtu en Punjabi.

7. Terugkeer en uitzetting

7.1 Uitzettingsbeleid

Naar Afghanistan kan worden verwijderd. Op 18 maart 2003 is met de Afghaanse autoriteiten een overeenkomst afgesloten over terugkeer naar Afghanistan. Gedwongen terugkeer is mogelijk voor Afghanen die rechtmatig verwijderbaar zijn.

7.2 Vertrekmoratorium

Ten aanzien van asielzoekers uit Afghanistan geldt geen besluit in de zin van artikel 45, vierde lid, Vreemdelingenwet.

7.3 Praktische aspecten terugkeer

Hiervoor zijn afspraken gemaakt met de Afghaanse autoriteiten. Terugkeer is mogelijk. Bij vrijwillige terugkeer is hulp van het IOM beschikbaar.

Tevens is er een REAN+ regeling voor personen die vrijwillig terugkeren.

Artikel II

Dit besluit zal (met de toelichting) in de Staatscourant worden geplaatst en treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het is geplaatst.

Rijswijk, 5 oktober 2004.

*De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
namens deze,
het hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst,
P.W.A. Veld.*

Toelichting

Het hoofdstuk 'Het asielbeleid ten aanzien van Afghanistan' is opgesteld naar aanleiding van een ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 4 juni 2004.

Dit ambtsbericht heeft geen beleidsconsequenties. Wel zijn in dit hoofdstuk een aantal beleidsaspecten verduidelijkt. Dit betreft met name de beoordeling van minderheden en van vrouwen en meisjes.

*De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
namens deze,
het hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst,
P.W.A. Veld.*