



Op zoek naar asiel: Nederland of Turkije?

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de asielprocedures van Nederland en Turkije en de specifieke voorwaarden die zij stellen aan asielzoekers uit Irak



Leoni van Elk

Tilburg, januari 2010

Op zoek naar asiel: Nederland of Turkije?

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de asielprocedures van Nederland en Turkije, en de specifieke voorwaarden die zij stellen aan asielzoekers uit Irak

Leoni van Elk, studentnummer 2002176

Onderwijslocatie Tilburg

Afstuderen, periode 07-09-2009 t/m 11-12-2009

Begeleiding door mevrouw E. Koene en dhr. M. Hermans

In opdracht van de Association for Solidarity with Asylum-Seekers and Migrants,
dhr. I.V. Kavlak

Tilburg, 4 januari 2010

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie, die geschreven is in het kader van het afstuderen aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Het afstuderen vormt het laatste onderdeel van de opleiding HBO-Rechten.

Om dit onderzoek goed uit te kunnen voeren heb ik ruim drie maanden stage gelopen bij de Association for Solidarity with Asylum-Seekers and Migrants (ASAM) te Ankara, Turkije.

Terugkijkend kan ik zeggen dat ik het afstuderen een van de leukste onderdelen van de opleiding vond. Ik vond het prettig om het project geheel zelfstandig uit te kunnen voeren, van de onderwerpkeuze tot de afronding. Het stagelopen in het buitenland gaf een extra dimensie aan die zelfstandigheid. Ik heb daarom dankzij deze stage ook veel geleerd op persoonlijk vlak.

Ik heb met veel plezier aan dit onderzoek gewerkt en wil graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Allereerst wil ik de mensen van ASAM bedanken voor hun hulp bij het tot stand komen van dit rapport. In het bijzonder bedank ik daarvoor mijn stagementor, de heer Ibrahim Kavlak. Daarbij wil ik ook graag mijn stagebegeleider van de Juridische Hogeschool bedanken, mevrouw Esther Koene, voor alle tips en adviezen, wanneer ik even niet wist hoe ik verder moest.

Leoni van Elk

Tilburg, januari 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting	p. 2
Definitielijst	p. 3
1. Inleiding	p. 6
1.1 Doel- en vraagstelling	p. 7
1.2 Werkwijze	p. 8
1.3 Leeswijzer	p. 9
2. Het Vluchtelingenverdrag	p. 10
2.1 Vluchtelingenschap	p. 11
2.2 Geen recht op vluchtelingenschap	p. 13
2.3 Rechten van de vluchteling	p. 14
3. Globale schets van de asielprocedures	p. 15
3.1 De Nederlandse asielprocedure	p. 15
3.1.1 De verblijfstitel asiel	p. 15
3.1.2 Verleningsgronden	p. 16
3.1.3 De procedure	p. 18
3.2 De Turkse asielprocedure	p. 20
3.2.1 De procedure van de Turkse Overheid	p. 20
3.2.2 United Nations High Commissioner for Refugees	p. 21
3.2.3 Extended Mandate Status	p. 21
4. De Republiek Irak	p. 23
4.1 Prima Facie	p. 24
4.2 Uitgelichte bevolkingsgroepen	p. 25
4.2.1 Journalisten en intellectuelen	p. 25
4.2.2 Christenen	p. 26
4.2.3 Mandeeërs, Yezidi's, Shabak, Kaka'i en Joden	p. 28
4.2.4 Homoseksuelen	p. 30
4.2.5 Vrouwen	p. 31
4.2.6 Werknemers van risicoberoepen	p. 33
4.2.7 Bevolkingsgroepen samengevat in schema	p. 35
5. Conclusies	p. 37
5.1 Overeenkomsten en verschillen in de algemene procedure	p. 37
5.2 Overeenkomsten en verschillen in de rechten van de vluchteling	p. 38
5.3 Overeenkomsten en verschillen in de beoordeling van aanvragen uit Irak	p. 39
6. Aanbevelingen	p. 40
7. Evaluatie	p. 41
7.1 Evaluatie onderzoek	p. 41
7.2 Mogelijk vervolgonderzoek	p. 41
Bronvermelding	p. 42

Samenvatting

In dit onderzoek staan de voorwaarden die de Nederlandse staatssecretaris van Justitie en UNHCR Ankara stellen aan asielzoekers uit Irak centraal. Omdat Turkije geen vluchtelingenstatus verleent aan asielzoekers afkomstig uit andere landen dan Europa vanwege de geografische begrenzing die zij tot op heden hanteert, gaat UNHCR over het statusdeterminatieproces van niet-Europese asielzoekers in Turkije. De doelstelling van het onderzoek luidt: Een rapport opstellen voor 4 januari 2010 waarin de verschillen en overeenkomsten die bestaan tussen de voorwaarden die Nederland en UNHCR Ankara hanteren om in aanmerking te komen voor een vluchtelingenstatus bij asielaanvragen van mensen uit Irak in kaart worden gebracht.

De onderzoeksmethode kenmerkt zich door een groot deel deskresearch waarbij gebruik gemaakt wordt van wet- en regelgeving, literatuur en rapporten die de Nederlandse staatssecretaris van Justitie en UNHCR gebruiken bij de beoordeling van aanvragen. Daarnaast zijn interviews gehouden ter verduidelijking van de procedures.

Artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag vormt de basis voor de asielprocedure van UNHCR. UNHCR kent de vluchtelingenstatus toe aan zij die voldoen aan de criteria uit dit artikel. Vervolgens worden deze vluchtelingen hergevestigd in een derde land. UNHCR kent bovendien de 'Extended Mandate status' toe aan mensen uit Sudan en Somalië, vanwege een situatie van algemeen en willekeurig geweld. Zij hebben geen recht op hervestiging. Een Nederlandse verblijfsvergunning kan afgegeven worden op grond van verdragsvluchtelingenschap, bij dreigende schending van art. 3 EVRM, op grond van klemmende redenen van humanitaire aard en wanneer een categoriaal beschermingsbeleid gevoerd wordt, zo stelt artikel 29, lid 1 Vw 2000. De vluchtelingenstatus en verblijfsvergunning asiel worden alleen toegekend dan wel verleend wanneer geen sprake is van Exclusion Clauses als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Ingevolge het Vluchtelingenverdrag worden aan diegenen die als vluchteling erkend zijn een aantal rechten toegekend, waaronder het recht om niet teruggestuurd te worden naar het land waar hij vandaan gevlucht is.

UNHCR hanteert een prima-faciebeleid ten aanzien van de vijf centraal gelegen provincies Baghdad, Diyala, Kirkuk, Ninewa en Salah Al-Din. Nederland heeft een jaar geleden haar categoriale beschermingsbeleid ten aanzien van Centraal-Irak beëindigd. Leden van een aantal religieuze minderheidsgroepen hebben in Nederland een verminderde bewijslast wanneer zij aan willen tonen dat bij terugkeer een schending van art. 3 EVRM dreigt omdat zij aangemerkt zijn als kwetsbare minderheidsgroep. Homoseksuelen hebben in Nederland een verminderde bewijslast voor de aantoning van de gegronde vrees voor vervolging uit artikel 29, lid 1 sub a Vw 2000, omdat zij aangemerkt zijn als risicogroep. Voor vrouwen, werknemers van risicoberoepen en journalisten en intellectuelen geldt dat zij hun aanvraag moeten individualiseren om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel. Voor UNHCR geldt dat voor iedereen afkomstig van buiten de vijf centraal gelegen provincies in Irak waarvoor een prima-faciebeleid geldt, individuele beoordeling op basis van artikel 1A Vluchtelingenverdrag van toepassing is. Steeds geldt dat een asielzoeker zijn aanvraag moet individualiseren. Beide organisaties beschouwen het KRG-gebied als veiliger dan elders in Irak.

Geconcludeerd wordt dat beide organisaties de criteria uit art. 1A Vluchtelingenverdrag hetzelfde toepassen. UNHCR heeft geen onafhankelijk rechtsprekend orgaan dat hen controleert. De belangrijkste verschillen in beoordeling van aanvragen uit Irak zijn hierboven genoemd.

Aanbevolen wordt om de geografische begrenzing op te heffen. Op deze manier kunnen alle vluchtelingen in Turkije hun rechten opeisen en is er een rechtsprekend orgaan dat juridisch medewerkers controleert.

Definitielijst

aab

Algemeen ambtsbericht. Een algemeen ambtsbericht is een beschrijving van de situatie in een bepaald land voor zover deze van belang is voor de beoordeling van asielverzoeken van personen die afkomstig zijn uit dat land en voor de besluitvorming over de terugkeer van afgewezen asielzoekers. In elk ambtsbericht wordt aandacht besteed aan de politieke ontwikkelingen en de veiligheids- en mensenrechtensituatie in het land in kwestie, evenals het aantal vluchtelingen in de regio. Expliciet wordt de situatie van specifieke groepen belicht, waarvan gebleken is dat hun asielverzoeken met extra aandacht bekeken moeten worden. Bronnen die gebruikt worden voor het opstellen van algemene ambtsberichten zijn o.a. de Verenigde Naties, verschillende niet-gouvernementele organisaties (waaronder Amnesty International en Human Rights Watch), mensenrechtenrapporten geschreven door andere overheden (o.a. US Department of State), vakliteratuur en berichtgeving in de media. Dit wordt aangevuld met vertrouwelijke informatie van o.a. de Nederlandse ambassade in het land in kwestie, EU-partners en internationale organisaties.¹

ABRvS

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het hoger beroep in vreemdelingenzaken in Nederland wordt ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Asielzoeker

Voor Nederland: Een vreemdeling die zijn land verlaten heeft en bij de Nederlandse overheid een asielaanvraag heeft ingediend.

Voor Turkije: Een vreemdeling die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen; of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.

Daar waar in dit onderzoek de asielzoeker aangeduid wordt met 'hij' kan eveneens 'zij' gelezen worden.

BUZA

Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken.

COI

Country of Origin Information Report. Dit zijn compilaties van informatie uit allerlei bronnen die tezamen een beeld geven van de situatie in een land. Een COI richt zich op de mensenrechtensituatie in een land, maar geeft ook achtergrondinformatie over de geografie, economie en geschiedenis van een land.²

EG

Eligibility Guidelines. Dit zijn de 'algemene ambtsberichten' van UNHCR. Zij worden door het hoofdkantoor geproduceerd om diegenen die beslissingen moeten nemen, waaronder medewerkers van UNHCR, overheden en particulieren, bij te staan in het oordeel of de personen in kwestie behoefte hebben aan internationale bescherming. De sociale, politieke, economische, veiligheids- en mensenrechtensituatie wordt beschreven, alsmede de menselijke omstandigheden (de leefbaarheid) van een bepaald land. Ook wordt ingegaan op specifieke bevolkingsgroepen die aandacht verdienen vanwege extra gevaar.

¹ <www.minbuza.nl/actueel/ambtsberichten>

² <www.homeoffice.gov.uk/rds/country_reports>

EHRM

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Bij dit gerechtshof kunnen individuen, groepen, organisaties of landen een klacht indienen tegen een lidstaat van de Raad van Europa. Dit kan pas als alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. De uitspraken van het Hof zijn bindend. Nederland en Turkije zijn beiden lid van de Raad van Europa.

EVRM

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Dit verdrag regelt mensen- en burgerrechten voor de inwoners van de verdragsluitende staten. Het verdrag is opgesteld in navolging van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en is bindend voor alle lidstaten van de Raad van Europa, waaronder Nederland en Turkije.

IND

De Immigratie- en Naturalisatiedienst. Dit is een agentschap van het ministerie van Justitie. Namens de minister en staatssecretaris van Justitie voert de IND het vreemdelingenbeleid uit, waaronder de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Het is de toelatingsorganisatie van Nederland die alle aanvragen van asielzoekers behandelt.³

KRG-gebied

Met het KRG-gebied wordt de Kurdistan Regional Government bedoeld. De drie noordelijke provincies Dohuk, Erbil en Sulaymaniya van de Republiek Irak vormen samen het KRG-gebied. Deze regio maakt onderdeel uit van de Republiek Irak, maar heeft meer zelfstandige bevoegdheden dan andere delen van Irak.⁴

MNF-I

Multi-National Force-Iraq. De MNF-I is de militaire macht, geleid door de Verenigde Staten, in Irak die verantwoordelijk is voor de 'Operation Iraqi Freedom'.

NGO

Niet-Gouvernementele Organisatie.

UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees (NL: Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties). Het mandaat van deze commissie is het beschermen en helpen van vluchtelingen en het assisteren bij het vrijwillig teruggaan naar het land van herkomst van vluchtelingen, lokale integratie van vluchtelingen in het gastland of hervestiging van vluchtelingen in een derde land. Dit gebeurt op verzoek van een overheid of op verzoek van de Verenigde Naties.

Vb 2000

Het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit besluit maakt deel uit van het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

Vc 2000

De Vreemdelingencirculaire 2000. Deze circulaire maakt deel uit van het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

Verdragsvluchteling

Deze term wordt gebruikt om vluchtelingen aan te duiden, die toegelaten zijn in Nederland op grond van artikel 29, lid 1 sub a Vw 2000, waarin artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag vertaald is: 'Hij, die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich

³ <www.dienstterugkeerenvertrek.nl/samenwerking/ind>

⁴ Algemeen ambtsbericht Irak, p. 5.

bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen; of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.'

Vluchteling

Voor Nederland: Iedere asielzoeker die is toegelaten op één van de gronden die genoemd wordt in artikel 29, lid 1 Vw 2000.

Voor Turkije: Iedere asielzoeker die voldoet aan de definitie van 'vluchteling' uit artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag met geografische begrenzing: 'Een vreemdeling die als gevolg van gebeurtenissen in Europa en uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen; of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.'

Vluchtelingenverdrag

Het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen of de Conventie van Genève betreffende de Status van Vluchtelingen. Het definieert wie in aanmerking komt voor de status van vluchteling en welke rechten hiermee samenhangen.

VN

Verenigde Naties.

Vreemdeling

Voor Nederland: iemand die niet de Nederlandse nationaliteit heeft.

Voor Turkije: iemand die niet de Turkse nationaliteit heeft.

VV

Het Voorschrift Vreemdelingen. Dit voorschrift maakt deel uit van het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

Vw 2000

De Vreemdelingenwet 2000. Deze wet maakt deel uit van het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Het regelt onder andere toegang tot en rechtmatig verblijf in Nederland, wie op welke manier in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning en wanneer een persoon uitgezet kan worden.

1. Inleiding

Irak nog altijd gevaarlijkste land ter wereld, wel de helft minder doden in 2009

UNHCR: Irak nog te gevaarlijk voor vluchtelingen. Ruim 100 doden bij aanslagen Baghdad
Doden door aanslagen in Irak. Gouverneur gewond bij dubbele aanslag Irak, 23 doden, 100
gewonden. Veel doden door aanslagen in Irak.

(Bron: Volkskrant, 1 januari 2010. De Pers, 8 december 2007. RTL Nieuws, 8 december 2009. NRC, 25 en 30 december 2009. Trouw, 30 december 2009.)

Irak is nog altijd het meest gevaarlijke land ter wereld, zo meldde de mensenrechtenorganisatie Iraq Body Count op 1 januari 2010. Tot en met 16 december 2009 verloren in 2009 4497 burgers het leven door geweld. Het lijkt geen wonder dat de meeste asielaanvragen die ingediend werden bij de 'geïndustrialiseerde wereld'⁵ in de eerste helft van 2009 door Irakezen gedaan werden.⁶

Ook in Turkije worden de meeste asielaanvragen ingediend door Irakezen. In Nederland staan Irakezen op de tweede plaats wat betreft het aantal ingediende asielaanvragen (zie figuur 1). Op de aanvragen van asielzoekers uit dit land in Nederland en Turkije zal het onderzoek zich dan ook concentreren.

Figuur 1. Aantal asielaanvragen in Turkije en Nederland in periode Jan-Jul 2009.⁷

Land van herkomst	In Turkije	In Nederland
Irak	2830	1092
Iran	950	220
Afghanistan	499	707
Somalië	166	3615
Eritrea	29	229
Pakistan	11	17
Rusland	7	66

Het onderzoek wordt gedaan in opdracht van de Association for Solidarity with Asylum-Seekers and Migrants (ASAM), een NGO die opkomt voor de rechten van asielzoekers en vluchtelingen in Turkije. ASAM probeert daarvoor onder andere veel informatie te verzamelen over vluchtelingen, vluchtelingenstromen, migratiestromen en dergelijke in Turkije en daarbuiten. In het kader van deze informatieverzameling wordt het onderzoek opgezet. De beoogde doelgroep bestaat daarom uit mensen die meer willen weten over het Nederlandse of Turkse asielrecht, en hoe beide landen omgaan met aanvragen van asielzoekers uit Irak.

Turkije heeft – net als Nederland- het Vluchtelingenverdrag ondertekend, zij het met een belangrijke beperking: de Turkse overheid verleent alleen de vluchtelingenstatus aan asielzoekers uit Europa.⁸ Dit betekent dat Turkije alleen asielzoekers uit landen in Europa als

⁵ Het gaat hierbij om 38 Europese landen, de VS, Canada, Japan, Australië, Nieuw-Zeeland en de Republiek Korea.

⁶ <www.unhcr.org>, Statistics.

⁷ <www.unhcr.org>, Statistics.

⁸ Turkije was één van de landen die het Vreemdelingenverdrag accepteerden met een tijdsbegrenzing en geografische begrenzing, opgenomen in art. 1.B.(1)(a) van het Vreemdelingenverdrag. Met het Protocol van 1967 hief Turkije de tijdsbegrenzing op, maar de geografische begrenzing is tot op heden nog van kracht.

vluchteling erkent en asielzoekers uit andere landen dan die in Europa niet. Turkije heeft echter wel te maken met grote aantallen asielzoekers uit andere landen dan uit Europa, bijvoorbeeld Irak en Iran, zoals ook blijkt uit de figuur. Deze mensen kunnen alsnog proberen via de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) de vluchtelingenstatus te verkrijgen, zodat voor hen toch een oplossing gezocht kan worden. Zij kunnen immers niet terugkeren naar hun thuisland.

Nederland heeft deze geografische begrenzing niet en kent wel de vluchtelingenstatus toe aan asielzoekers uit andere landen dan uit Europa. Er zal daarom een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan worden naar de voorwaarden die UNHCR Ankara enerzijds en de Nederlandse staatssecretaris van Justitie anderzijds stellen aan asielzoekers uit Irak die in aanmerking willen komen voor een vluchtelingenstatus in respectievelijk Turkije en Nederland. De algemene procedure die voor iedere asielzoeker geldt in beide landen wordt eerst belicht. Het onderzoek zal zich vervolgens richten op de voorwaarden die de UNHCR en de staatssecretaris van Justitie specifiek stellen aan asielzoekers uit Irak, waaraan zij moeten voldoen om de vluchtelingenstatus te verkrijgen.

Ieder land heeft zijn eigen specifieke (levensbedreigende) situatie waarin mensen verkeren en per land wordt dan ook door allerlei instanties beschreven hoe ernstig de situatie is. Deze situatiebeschrijvingen worden in Nederland door het ministerie van Buitenlandse Zaken neergelegd in onder andere de algemene ambtsberichten (aab); UNHCR heeft haar eigen ambtsberichten in de vorm van de Country of Origin Information Reports (COI). Op basis van ondermeer deze ambtsberichten en COI's wordt bepaald in hoeverre een asielzoeker voldoet aan de eisen om als vluchteling te worden bestempeld. Het verhaal van de asielzoeker wordt dan vergeleken met wat bekend is over het land van herkomst.

Van belang is om te kijken welke overeenkomsten en verschillen precies bestaan tussen het Nederlandse ambtsbericht en de COI van UNHCR. Daarbij wordt ook gekeken naar de verschillen en overeenkomsten die bestaan in de voorwaarden die beide organisaties hanteren voor het wel of niet verlenen van de vluchtelingenstatus aan asielzoekers uit Irak. Dit zal ondermeer blijken uit de (wettelijke) regelingen die beide organisaties hanteren bij het bepalen van de status.

1.1 Doel- en vraagstelling

In de doelstelling wordt het doel van het onderzoek geformuleerd. De vraagstelling vormt de centrale vraag van het onderzoek. Deze is opgedeeld in deelvragen om het onderzoek overzichtelijk te houden

Doelstelling

Een rapport opstellen voor 4 januari 2010 waarin de verschillen en overeenkomsten die bestaan tussen de voorwaarden die Nederland en UNHCR Ankara hanteren om in aanmerking te komen voor een vluchtelingenstatus bij asielaanvragen van mensen uit Irak in kaart worden gebracht.

Vraagstelling

Welke verschillen en overeenkomsten bestaan er tussen de voorwaarden die Nederland en UNHCR Ankara hanteren om in aanmerking te komen voor een vluchtelingenstatus bij asielaanvragen van mensen uit Irak?

Deelvragen

1. Hoe ziet de asielprocedure van Nederland er globaal uit?
2. Hoe ziet de asielprocedure van Turkije er globaal uit?
 - a. Welke rol speelt UNHCR in deze asielprocedure?
3. Wat is de plaats van het Vluchtelingenverdrag?
4. Welke specifieke voorwaarden worden gesteld aan mensen uit Irak om de vluchtelingenstatus toe te kennen?

- a. Welke voorwaarden stelt de Nederlandse overheid?
- b. Welke voorwaarden stelt de UNHCR?
- c. Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er tussen deze voorwaarden?

Randvoorwaarden

1. Onder 'voorwaarden' in de vraagstelling worden zowel de formele voorwaarden als inhoudelijke voorwaarden verstaan.
2. De beslissingen van UNHCR zijn niet openbaar. UNHCR wil op deze manier voorkomen dat bekend wordt wie een asielaanvraag ingediend heeft, voor de veiligheid van de asielzoekers die een aanvraag indienen. Het is derhalve niet mogelijk om te controleren wat UNHCR daadwerkelijk beslist. Dit onderzoek gaat daarom in op de vraag wat de overeenkomsten en verschillen zijn in het beleid dat UNHCR Ankara en de Nederlandse staatssecretaris van Justitie voeren ten aanzien van asielzoekers uit Irak op basis van de regelingen (al dan niet wettelijk) die zij hanteren bij de beoordeling van de aanvraag. De vraag of beide organisaties het beleid dat zij gecodificeerd hebben ook als zodanig uitvoeren valt buiten het bereik van het onderzoek.

1.2 Werkwijze

De werkwijze omvat de onderzoeksmethoden. Tevens wordt ingegaan op de middelen die gebruikt zijn bij het onderzoek, de manier van verwerken van de gevonden gegevens en de betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek.

Onderzoeksmethode

Het gaat om beschrijvend onderzoek. Het onderzoek belicht namelijk de asielprocedures van Nederland en Turkije en beschrijft hoe deze procedures in elkaar zitten. Daarna zal ingegaan worden op de precieze beoordeling van asielaanvragen van Irakezen. Ook dit is te typeren als beschrijvend onderzoek, omdat het om een beschrijving van bestaand beleid gaat.

Er is gebruik gemaakt van zowel deskresearch als fieldresearch. De documentatie die gebruikt is voor dit onderzoek bestaat onder andere uit (wettelijke) regelingen die het asielbeleid van de Nederlandse overheid uiteenzetten, Engelstalige literatuur die ingaat op de Turkse asielprocedure, waaronder die van UNHCR, en de rapporten die de Nederlandse overheid en UNHCR gebruiken bij de beoordeling van asielaanvragen.

De fieldresearch in dit onderzoek bestond uit interviews. Er is een tweetal interviews gehouden met werknemers van UNHCR, waarvan één interview met een juridisch medewerker van de afdeling Registration & Statusdetermination en het andere met het hoofd van de afdeling Transit & Immigration. Deze interviews zijn gebruikt om meer duidelijkheid te brengen omtrent de procedures en de manier van werken van UNHCR. Ook is een interview gehouden met een werknemer van ASAM om meer te weten te komen over de juridische constructie van de 'Extended Mandate Status'.

Verwerking van de gegevens

Bij de verwerking van de gegevens is ervoor gekozen om uitgebreid in te gaan op het Vluchtelingenverdrag, gezien de belangrijke positie die dit verdrag inneemt in de procedures van zowel Nederland als die van UNHCR. Het is van belang om de criteria die volgen uit artikel 1A Vluchtelingenverdrag uitgebreid toe te lichten, om het vervolg van het onderzoek helder te houden. Dit vormt namelijk de basis van het statusdeterminatieproces van UNHCR. Hetzelfde geldt voor de uitleg van artikel 29, lid 1 Vw 2000. Dit artikel is uitgebreid toegelicht, omdat het de basis vormt van het Nederlandse asielbeleid.

Daarnaast is, wat betreft het deel van het onderzoek over de specifieke voorwaarden voor asielzoekers uit Irak, een opzet aangehouden die zijn basis vindt in de Vreemdelingencirculaire 2000 en de Eligibility Guidelines van Irak. Er is gekozen voor bevolkingsgroepen, die door beide documenten aangehaald worden als bevolkingsgroepen met een verhoogd risico ten opzichte van andere groepen.

Betrouwbaarheid en geldigheid

Om het onderzoek voldoende betrouwbaar te maken is rekening gehouden met factoren die deze betrouwbaarheid kunnen beïnvloeden. Een belangrijke factor op dit gebied is de mening van mensen. Deze kan zich vertalen naar subjectieve interviews of stukken. De bron van de informatie dient daarom altijd goed gecontroleerd te worden. Om te voorkomen dat de resultaten van het onderzoek zich baseren op onbetrouwbare informatie is gebruik gemaakt van verschillende soorten bronnen: literatuur, interviews en wetgeving.

Naast de betrouwbaarheid van het onderzoek is het ook zinvol om stil te staan bij de geldigheid van het onderzoek. De geldigheid van het onderzoek uit zich in de juistheid van onderzoeksbevindingen (interne geldigheid) en de vraag in hoeverre het onderzoek te generaliseren is (externe geldigheid). In de conclusies van dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van het onderzoek. Deze sluiten op elkaar aan, en dat maakt het onderzoek intern geldig.

Dit onderzoek beschrijft algemene, bestaande procedures omtrent de toelating van asielzoekers uit Irak. Het onderzoek is derhalve niet alleen bruikbaar voor ASAM, maar voor eenieder die meer wil weten over dit onderwerp.

1.3 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de vraagstelling, de probleembeschrijving en de onderzoeksmethoden. Op deze manier wordt snel duidelijk waar het rapport over gaat en welk probleem centraal staat. Het tweede hoofdstuk gaat in op het Vluchtelingenverdrag, dat een centrale positie inneemt in de asielprocedures van Nederland en UNHCR. Uiteengezet wordt wat vluchtelingenschap precies inhoudt en welke rechten hiermee samenhangen. Vervolgens worden in hoofdstuk drie de asielprocedures van beide landen globaal bekeken. Hier wordt ook de positie van UNHCR in het Turkse asielrecht belicht. Het vierde hoofdstuk staat uiteindelijk in het teken van Irak en de specifieke voorwaarden die beide organisaties aan asielzoekers uit dit land stellen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de voorwaarden schematisch naast elkaar gezet. Het vijfde hoofdstuk bevat de conclusies die volgen uit de voorgaande hoofdstukken. In hoofdstuk zes worden aanbevelingen gedaan naar aanleiding van het onderzoek. Tenslotte gaat hoofdstuk zeven nog in op de evaluatie van het onderzoek en mogelijk vervolgonderzoek.

2. Het Vluchtelingenverdrag

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het Vluchtelingenverdrag; dit verdrag neemt een belangrijke positie in bij zowel de procedure van Nederland als die van Turkije.

Op grond van artikel 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 heeft eenieder het recht om asiel te zoeken in een ander land en bescherming te genieten tegen vervolging. In 1951 werd het Vluchtelingenverdrag van Genève opgesteld, dat de plicht vastlegt van deelnemende staten om asielaanvragen in behandeling te nemen, of althans verbiedt dat de deelnemende staten vluchtelingen terugsturen naar het land van herkomst.

De officiële naam van het Vluchtelingenverdrag is de '1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees' ofwel het 'Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen', maar het wordt vaak aangehaald als het 'Vluchtelingenverdrag' of de 'Geneva Convention'. Het verdrag werd in 1951 opgesteld en ondertekend door 144 landen⁹, waaronder Nederland en Turkije. Het Vluchtelingenverdrag geeft in artikel 1A de definitie van een vluchteling.

Fig. 2: Artikel 1A Vluchtelingenverdrag

Artikel 1A Vluchtelingenverdrag

For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who: (...) (...) owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als "vluchteling" elke persoon die: (...) uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen; of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.

Oorspronkelijk kende dit verdrag twee belangrijke beperkingen, namelijk een tijdsbegrenzing en een geografische begrenzing. Deze begrenzungen hadden tot gevolg dat alleen mensen die vluchten uit Europa, als gevolg van gebeurtenissen welke vóór 1 januari 1951 hebben plaatsgevonden, in aanmerking konden komen voor het vluchtelingenschap. Het verdrag stond toen nog sterk in het teken van de Tweede Wereldoorlog. Met het Protocol van New York uit 1967, dat bij het Vluchtelingenverdrag hoort, kwamen deze begrenzungen te vervallen. De meeste deelnemende landen hebben hiermee de begrenzungen opgeheven, zodat ook mensen uit andere landen dan Europese landen in juridische zin recht hebben op asiel, eventueel ook als gevolg van gebeurtenissen die na 1 januari 1951 hebben plaatsgevonden. Nederland is één van de landen die beide begrenzungen heeft opgeheven. Turkije heeft de tijdsbegrenzing opgeheven, maar houdt momenteel nog vast aan de geografische begrenzing. Om deze reden kent de Turkse overheid alleen de vluchtelingenstatus toe aan mensen die rechtmatig uit Europa zijn gevlucht.

⁹ *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, UNHCR: 1 Oktober 2008

2.1 Vluchtelingenschap

Uit de definitiebepaling van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag volgt een aantal criteria, waaraan een asielzoeker moet voldoen om de vluchtelingenstatus te krijgen. Het hebben van de vluchtelingenstatus leidt tot een aantal rechten. Op deze rechten zal aan het einde van dit hoofdstuk ingegaan worden. Allereerst wordt bekeken welke eisen precies volgen uit het artikel.

Ingevolge de definitiebepaling van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag kan gesteld worden dat er vijf criteria zijn waaraan een vreemdeling moet voldoen om in aanmerking te komen voor het vluchtelingenschap.

1. Gegronde vrees

De term 'gegronde vrees' bevat een objectief en subjectief element. 'Vrees' is een subjectieve term en gaat in op de gemoedstoestand van de asielzoeker. De eis van gegrondheid van de vrees impliceert dat deze gemoedstoestand ondersteund moet worden door een objectieve situatie. Beide elementen moeten daarom meegenomen worden in de beoordeling van de situatie.¹⁰ Bij de bepaling van de gegrondheid van de vrees voor vervolging is daarom van groot belang om te weten hoe de politieke en mensenrechtensituatie in het land van herkomst van de asielzoeker eruit ziet. De situatie in het herkomstland op zich is niet voldoende voor vluchtelingenschap. De beoordeling vindt plaats op individuele basis, op grond van de bijzonderheden van het geval. De vrees hoeft hierbij niet alleen af te leiden te zijn uit persoonlijke ervaringen; ook ervaringen van vrienden en familieleden kunnen bijdragen aan de geloofwaardigheid van de vrees.¹¹

2. Vervolging

Het Vluchtelingenverdrag geeft geen definitie van het begrip 'vervolging'. Artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag, dat het verbod tot uitzetting van vluchtelingen formuleert (zie paragraaf 2.3), geeft echter wel een indicatie: een bedreiging van het leven of de vrijheid op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Het begrip vervolging dient niet alleen in samenhang met de gecodificeerde mensenrechten te worden gezien. Ook andere situaties of acties kunnen leiden tot vervolging. Vaak hangt deze vervolging met verschillende factoren samen, zoals discriminatie en een algehele sfeer van onzekerheid en onveiligheid in een land.¹² De term beslaat niet alleen situaties waarin fysieke schade wordt toegebracht; ook het beperken van mensenrechten kan leiden tot vervolging, vooral wanneer die situatie zeer nadelig uitpakt voor de asielzoeker.¹³ Ook situaties die op zichzelf niet leiden tot vervolging, kunnen op cumulatieve basis daar wel toe leiden.

Overigens moet deze vorm van vervolging niet verward worden met vervolging door een staat wegens strafbare feiten. Het gaat hier om vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag ('persecution') dat alleen plaats kan vinden op de gronden, genoemd in het Vluchtelingenverdrag (hieronder uitgelegd in punt 3). Vervolging door een staat wegens strafbare feiten ('prosecution') is daarom niet hetzelfde. Strafrechtelijke vervolging kan leiden tot vluchtelingenschap, bijvoorbeeld wanneer een vreemdeling voor een bepaald feit zwaarder wordt gestraft dan een ander en deze verzwarende verband houdt met één van de gronden die genoemd wordt in het Vluchtelingenverdrag.¹⁴ Wanneer de vervolging, in de zin van het Vluchtelingenverdrag, niet uitgaat van de staat maar vanuit anderen, moet de

¹⁰ Par. 38 Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (hierna: Handbook).

¹¹ Kuijer e.a. 2005, p. 285 en C1/4.2.3 Vc 2000. Zie ook par. 43 en 45 Handbook.

¹² Eligibility Guidelines Iraq, p. 23. Zie ook par. 53 Handbook.

¹³ Eligibility Guidelines Iraq, p. 24. Zie ook par. 62-64 Handbook. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen waarbij het iemand onmogelijk gemaakt wordt om geld te verdienen om te overleven.

¹⁴ Kuijer e.a. 2005, p. 290.

asielzoeker aantonen dat hij geen bescherming geniet van de overheid van zijn eigen staat. Hij moet hulp gezocht hebben bij bijvoorbeeld de politie of de rechter. Pas als de staat geen bescherming verschaft, kan het recht tot vluchten ontstaan.

3. Wegens ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke mening

Dit criterium somt de limitatieve gronden op, op basis waarvan iemand als vluchteling kan worden aangemerkt. Het is onbelangrijk of de vervolging bestaat vanwege één of meerdere gronden.

- Ras. Dit begrip dient extensief uitgelegd te worden; alle etnische groepen worden in dit verband geschaard onder de definitie 'ras'.¹⁵
- Religie. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bepaalt dat eenieder recht heeft op vrijheid van godsdienst. Hieronder valt ook het recht op het veranderen van godsdienst. Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat enkel het lidmaatschap van een religieuze groep in principe niet voldoende is voor vluchtelingenschap.¹⁶
- Nationaliteit. Hiermee wordt het lidmaatschap van een bepaalde etnische groep bedoeld. Deze grond heeft enige overlap met het begrip ras. Het begrip spitst zich meer toe op etnische minderheden in een staat.¹⁷
- Lidmaatschap van een bepaalde sociale groep. Gedoeld wordt op mensen met een bepaalde achtergrond, leefwijze of sociale status.¹⁸
- Politieke mening. Deze grond leidt tot vluchtelingenschap wanneer aangetoond kan worden dat deze politieke mening ook leidt tot vervolging.¹⁹

4. Buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit

Er zijn geen uitzonderingen mogelijk op deze regel. Internationale bescherming kan niet ingeroepen worden zolang men zich nog binnen de territoriale jurisdictie van het land van herkomst bevindt. Dit volgt redelijkerwijs uit het internationaal beginsel van territorialiteit. Overigens strekt de vrees voor vervolging zich niet altijd uit over het gehele land. In voorkomende gevallen zijn bepaalde delen van een land veiliger dan andere delen. In zulke situaties zal een persoon het recht tot vluchtelingenschap onthouden worden als redelijkerwijs van hem verlangd kon worden dat hij asiel zocht in die delen van het land.²⁰ In het geval van stateloze personen wordt niet gekeken naar het land van herkomst, maar het land van voormalig verblijf.²¹

5. Geen mogelijkheid heeft om terug te keren of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet terug wil keren naar het land van herkomst

Het niet terug kunnen keren naar het land van herkomst duidt op overmacht. De vreemdeling kan niet terug, bijvoorbeeld vanwege een oorlogssituatie, omdat de overheid hem geen (effectieve) bescherming kan bieden.²²

Het niet willen terugkeren naar het land van herkomst slaat terug op vreemdelingen die de bescherming van hun herkomstland weigeren, vanwege grote vrees. In dit geval dient door de vreemdeling in voldoende mate aangetoond te worden waarom hij deze bescherming weigert.²³

¹⁵ Handbook, par. 68.

¹⁶ Handbook, par. 71-73.

¹⁷ Handbook, par. 74.

¹⁸ Handbook, par. 77-79.

¹⁹ Handbook, par. 80.

²⁰ Handbook, par. 91.

²¹ Handbook, par. 101.

²² Handbook, par. 98.

²³ Handbook, par. 100.

Of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.

Deze extra bepaling ziet toe op het vluchtelingenschap van stateloze personen. Stateloze personen vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

De beslissing tot erkenning als vluchteling is declaratoir; een vreemdeling is dus vluchteling zodra hij aan de definitie voldoet en niet pas op het moment dat een staat hem als zodanig erkent.²⁴

2.2 Geen recht op vluchtelingenschap

In artikel 1D t/m 1F Vluchtelingenverdrag zijn een aantal gronden geformuleerd die het recht op vluchtelingenschap uitsluiten. Artikel 1D en 1E Vluchtelingenverdrag handelen over personen die middels andere wegen van de Verenigde Naties bescherming genieten, of die in een land al rechten en plichten hebben, verbonden aan het bezit van een nationaliteit. Artikel 1F Vluchtelingenverdrag bevat de zogenoemde 'Exclusion Clauses'. Dit artikel

Artikel 1F Vluchtelingenverdrag (Exclusion Clauses)

De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

- a. hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b. hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- c. hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

bepaalt wanneer iemand de bescherming van het Vluchtelingenverdrag niet verdient.

Fig. 3: Artikel 1F Vluchtelingenverdrag

Het doel van art. 1F Vluchtelingenverdrag is tweeledig: enerzijds wil men de rechten die de vluchtelingenstatus met zich meebrengt ontkennen aan diegenen die normaal gesproken aangemerkt zouden worden als vluchteling, maar die deze voordelen niet verdienen vanwege 'ernstige redenen om te vermoeden' dat hij onmenselijke daden of serieuze misdrijven heeft gepleegd. Anderzijds wil men er zorg voor dragen dat deze mensen het instituut van asiel niet misbruiken om zich te onttrekken aan vervolging voor die daden.²⁵ De 'Exclusion Clauses' dienen met grote terughoudendheid toegepast te worden, gezien de ernstige gevolgen die uitsluiting van het verdrag met zich mee kan brengen voor de persoon in kwestie. Van belang bij het bepalen of er sprake is van een 'Exclusion Clause' zijn de volgende criteria:²⁶

1. *De daden die vallen onder artikel 1F Vluchtelingenverdrag zijn voldoende ernstig.* Alle daden die leiden tot uitsluiting van het verdrag op grond van artikel 1F moeten voldoende ernstig zijn. Dit volgt logisch uit artikel 1F, lid a en c, die ingaan op misdrijven tegen de vrede of menselijkheid en handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. In het licht van deze context en het doel van de 'Exclusion clauses' moet

²⁴ Kuijer e.a. p. 283.

²⁵ UNHCR Statement on article 1F of the 1951 Geneva Convention, p. 7.

²⁶ UNHCR Statement on article 1F of the 1951 Geneva Convention, p. 9

‘een ernstig niet-politiek misdrijf’ (artikel 1F, lid b) ook een zekere mate van zwaarwegendheid bevatten.

2. Individuele verantwoordelijkheid, eerlijk proces en bewijsstandaard.

Om een persoon uit te kunnen sluiten op grond van artikel 1F moet de individuele verantwoordelijkheid in samenhang met een daad, genoemd in artikel 1F, aangetoond worden. Van belang hierbij is de persoonlijke, bewuste en opzettelijke betrokkenheid. De persoon in kwestie hoeft niet veroordeeld te zijn; het gaat om ‘ernstige redenen om te veronderstellen’. Het bewijs moet betrouwbaar, geloofwaardig en overtuigend zijn en verder gaan dan alleen verdenking of aantijging. Een eerlijke procedure is voor iedere asielzoeker van belang, maar in het kader van artikel 1F in het bijzonder vanwege de ernstige consequenties die uitsluiting kan hebben.

3. Proportionaliteit.

Dit beginsel is bekend in het internationale (mensenrechten)recht. De zwaarte van het misdrijf moet gewogen worden tegen de gevolgen van uitsluiting van het Vluchtelingenverdrag.

2.3 Rechten van de vluchteling

Het Vluchtelingenverdrag kent een aantal rechten toe aan diegenen die herkend zijn als vluchteling in de zin van artikel 1A. Uitgangspunt is dat vluchtelingen indien mogelijk geen andere behandeling krijgen dan eigen onderdanen of andere vreemdelingen.

Onder andere zijn geformuleerd het non-discriminatiebeginsel (art. 3), het beginsel van vrijheid van godsdienst (art. 4), het recht van vereniging (art. 15), het recht op rechtsingang en rechtsbijstand (art. 16), het recht om loonarbeid te verrichten (art. 17) en op bijstand ter voorziening in het levensonderhoud (art. 23), sociale zekerheid (art. 24) en het recht op huisvesting (art. 21) en onderwijs (art. 22). Het Vluchtelingenverdrag formuleert steeds bij deze rechten dat vluchtelingen hetzelfde behandeld moeten worden als de onderdanen van de staat, of in ieder geval hetzelfde als onderdanen van een vreemd land onder dezelfde omstandigheden.

Er zijn nog een aantal andere belangrijke rechten geformuleerd in het Vluchtelingenverdrag. Artikel 33 bevat het beginsel van non-refoulement. Non-refoulement is een belangrijk beginsel in het internationale vreemdelingenrecht. Het verbiedt een staat om een vluchteling terug te sturen naar een land waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van de inmiddels bekende gronden van het vluchtelingenschap. Dit beginsel geeft de vluchteling geen aanspraak op asielrechtelijk verblijf, zoals gesteld wordt in het tweede lid. Het verbiedt de staat alleen om een vluchteling terug te zenden naar bijvoorbeeld een oorlogs- of rampgebied.

Het Vluchtelingenverdrag stelt bovendien dat een staat geen sancties mag opleggen aan diegene, die het grondgebied van de staat illegaal betreedt direct vanuit een land waar zijn leven of vrijheid in de zin van artikel 1A Vluchtelingenverdrag wordt bedreigd, met het doel om asiel te zoeken. Tenslotte dient opgemerkt te worden dat de overheid van het gastland verantwoordelijk is voor de nakoming van de rechten van de vluchteling en voor de bescherming van de vluchteling.

3. Globale schets van de asielprocedures

In dit hoofdstuk zullen de asielprocedures van beide landen globaal geschetst worden. Allereerst wordt ingegaan op de Nederlandse procedure: de gronden waarop een verblijfsvergunning asiel verleend kan worden en een korte beschrijving van de procedure zelf. Daarna zal de Turkse procedure belicht worden. Er wordt gekeken naar de procedure van de Turkse overheid en de positie van UNHCR in dit proces. Overigens wordt alleen ingegaan op de procedure van een asielzoeker, afkomstig uit een niet-Europees land.

3.1 De Nederlandse asielprocedure

De nationale bronnen van het Nederlandse vreemdelingenrecht zijn de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000), het Voorschrift Vreemdelingen (VV), de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000), de werkinstructies van de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BUZA). Omdat het vreemdelingenrecht een onderdeel vormt van het bestuursrecht is ook de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Voor wat betreft de internationale bronnen speelt naast het Vluchtelingenverdrag het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM) en de bijbehorende Protocollen een rol. Tenslotte zijn nationale en internationale jurisprudentie ook belangrijke bronnen.

De Vreemdelingenwet 2000 bevat verschillende titels op basis waarvan een vreemdeling rechtmatig kan verblijven in Nederland. De titel voor verblijf gedurende vrije termijn geeft bijvoorbeeld het recht om voor een periode van maximaal zes maanden in Nederland te verblijven; deze titel is ingesteld met het oog op bijvoorbeeld zakenverblijf of familiebezoek. Er zijn twee titels op basis waarvan een vreemdeling gedurende langere tijd in Nederland kan verblijven: de titels asiel en regulier. Een verblijfsvergunning asiel is gericht op vluchtelingen en kan voor bepaalde of onbepaalde tijd afgegeven worden. Alle vreemdelingen die geen vluchteling zijn, maar toch in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning om voor langere tijd in Nederland te kunnen blijven, moeten een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning regulier.

Dit onderzoek gaat in op de voorwaarden die onder andere Nederland stelt aan asielzoekers uit Irak die een aanvraag indienen om op basis van de verblijfstitel asiel in Nederland te verblijven. Derhalve wordt alleen ingegaan op de verblijfstitel asiel. Alle overige verblijfstitels zullen buiten beschouwing worden gelaten.

3.1.1 De verblijfstitel asiel

De verblijfstitels asiel zijn wettelijk vastgelegd in de artikelen 29 en 34 Vw 2000, waarbij artikel 29 ingaat op de gronden voor verlening van de vergunning voor bepaalde tijd. Na een rechtmatig verblijf van vijf jaren komt artikel 34 in beeld, dat ingaat op het verblijf voor onbepaalde tijd.

Het doel van de verblijfsvergunning asiel is het bieden van bescherming tegen vervolging en bepaalde onverantwoorde risico's bij terugkeer in het land van herkomst. De bescherming is niet beperkt tot de gronden van het Vluchtelingenverdrag.²⁷

Voordat de asielaanvraag inhoudelijk wordt beoordeeld, wordt gekeken naar de imperatieve gronden van art. 30 Vw 2000, die leiden tot afwijzing van de asielaanvraag. Het gaat hier dan om de gevallen waarin een ander land, partij bij het Vluchtelingenverdrag, verantwoordelijk is voor de aanvraag (lid 1, sub a), de vreemdeling al een rechtmatige verblijfsgrond heeft (lid 1, sub b), er reeds een aanvraag voor een verblijfsvergunning is ingediend waarop nog niet onherroepelijk is beslist en de vreemdeling op grond van die aanvraag rechtmatig verblijf

²⁷ C1/1.1 Vc 2000.

heeft (lid 1, sub c) of het geval waarin de vreemdeling op grond van een verdragsverplichting tussen Nederland en een ander land zal worden overgedragen aan dat land (lid 1, sub d).

3.1.2 Verleningsgronden

Uit artikel 29, lid 1 Vw 2000 volgen een aantal gronden waarop de verblijfsvergunning asiel verleend kan worden. Deze zullen hieronder nader toegelicht worden naar aanleiding van de uitwerking van dit artikel in het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000), de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000) en het Voorschrift Vreemdelingen (VV).

Sub a: Verdragsvluchtelingenschap.

Een verblijfsvergunning asiel kan worden verleend aan een vreemdeling die verdragsvluchteling is. Het gaat om diegenen die voldoen aan de definitie van art. 1A Vluchtelingenverdrag en op wie de bepalingen ervan van toepassing zijn.²⁸ Aan de invulling van dit artikel wordt met name meer vorm gegeven door de Vreemdelingencirculaire. Het Handbook van UNHCR wordt ook gebruikt bij de beoordeling van aanvragen in Nederland. Dit document bevat volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) waardevolle aanwijzingen voor het vaststellen van de vluchtelingenstatus, maar is juridisch niet bindend.²⁹

Gekeken naar de bepalingen die meer inhoud moeten geven aan artikel 29, lid 1 sub a Vw 2000 kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse staatssecretaris van Justitie het verdrag op dezelfde manier uitlegt als UNHCR. Wel zijn de bepalingen veel specifiek; er wordt bijvoorbeeld veel uitgebreider ingegaan op mogelijke daden die kunnen leiden tot vervolging.

Sub b: Dreigende schending artikel 3 EVRM

Een verblijfsvergunning asiel kan worden verleend aan hij 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 bestraffingen.³⁰ De vreemdeling moet aannemelijk maken dat het risico bij gedwongen terugkeer reëel en individualiseerbaar is, de enkele mogelijkheid is onvoldoende. Onder folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt verstaan doodstraf of executie en een 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.³¹ Een willekeurige geweldssituatie of willekeurige mensenrechtenschendingen vormen onvoldoende grond; de vreemdeling dient specifieke individuele kenmerken naar voren te brengen. Een reëel en individueel risico bij terugkeer wordt wel aangenomen indien de vreemdeling behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep in zijn land van herkomst en wanneer hij met op zichzelf beperkte individuele indicaties aannemelijk kan maken dat een dreigende schending van art. 3 EVRM (folterverbod) aanwezig is.³² In het landgebonden beleid in de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt aangegeven welke bevolkingsgroepen worden aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep. Er zijn een aantal aspecten van belang bij de aanmerking als kwetsbare minderheidsgroep:

1. Is er sprake van willekeurig geweld of mensenrechtenschendingen?
2. Hoe is de positie van de bevolkingsgroep in het land van herkomst?
3. In welke mate kunnen personen van deze groep effectieve bescherming inroepen tegen

²⁸ Art. 1 onder I Vw 2000, uitwerking in C1/4.2 Vc 2000. De zinsnede 'en op wie de bepalingen ervan van toepassing zijn' heeft als doel diegenen die van de toepassing van het Vluchtelingenverdrag zijn uitgesloten of diegenen ten aanzien van wie de toepassing van het verdrag is opgehouden te bestaan uit te sluiten van de mogelijkheid om een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, lid 1 Vw 2000 te eisen. Gedoeld wordt dan op art. 1C-1F van het Vluchtelingenverdrag.

²⁹ ABRvS 27 oktober 2003, JV 2003, 555

³⁰ Dit verwijst naar art. 3 EVRM, 3 AFV en 7 IVBP. Dit is nader uitgewerkt in C1/4.3 Vc 2000.

³¹ Art. 3.105b Vb 2000.

³² Een andere uitwerking van deze termen wordt gegeven in C1/4.3.1.3 Vc 2000.

dreigend geweld of mensenrechtenschendingen, dan wel op welke manier kunnen zij zich hier aan effectief onttrekken door zich elders te vestigen?

Voor het oordeel dat de vreemdeling met op zichzelf beperkte indicaties aannemelijk moet maken dat een schending van art. 3 EVRM dreigt is niet vereist dat de vreemdeling persoonlijk een behandeling heeft ervaren die voldoet aan de beschrijving in art. 29, lid 1, sub b Vw 2000. Ook mensenrechtenschendingen in de naaste omgeving kan voldoende zijn om dit aan te nemen. De vreemdeling hoeft niet aannemelijk te maken dat deze mensenrechtenschendingen samenhangen met het behoren tot de betreffende kwetsbare minderheidsgroep.

Sub c: Klemmende redenen van humanitaire aard

Een verblijfsvergunning asiel kan worden verleend aan een vreemdeling van wie 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 naar dat land terugkeert. Deze bepaling ziet toe op het traumatabeleid.³³ Het biedt bescherming aan vreemdelingen die zijn geconfronteerd met een gebeurtenis waarvan wordt aangenomen dat die als traumatiserend wordt ervaren, terwijl als gevolg van de situatie in het land van herkomst kan worden aangenomen dat daders van deze mensenrechtenschendingen in het land van herkomst ongestraft blijven. De asielzoeker zal de door hem aangevoerde gebeurtenissen aannemelijk moeten maken en daarbij ook dat zijn vertrek uit het land van herkomst met die gebeurtenissen samenhangt. In beginsel geldt dat de asielzoeker het land binnen zes maanden na die gebeurtenissen moet hebben verlaten.³⁴ De gebeurtenissen die aanleiding kunnen geven voor een verblijfsvergunning asiel op grond van art. 29, lid 1, sub c Vw 2000 zijn limitatief opgesomd in art. C1/4.2.3 Vc 2000. Het gaat bijvoorbeeld om de gewelddadige dood van familieleden of huisgenoten, marteling van de betrokkene of getuige zijn van marteling van familieleden of huisgenoten.

De staatssecretaris kan daarnaast op grond van deze bepaling aan een asielzoeker een verblijfsvergunning verlenen die klemmende redenen van humanitaire aard aanvoert, anders dan trauma, die verband houden met het vertrek uit het land van herkomst. Daarnaast heeft de staatssecretaris ook de mogelijkheid om specifieke groepen aan te wijzen die in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op deze grond.

Sub d. Categoriale bescherming

De staatssecretaris kan een verblijfsvergunning verlenen aan een vreemdeling voor wie terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid is wegens de algehele situatie in dat land. Deze beoordeling vindt pas plaats nadat is vastgesteld dat de vreemdeling niet op één van de andere gronden kan blijven. Individuele omstandigheden zijn hier niet relevant.³⁵ Categoriale bescherming wordt met terughoudendheid toegepast vanwege het aanzuigende effect dat deze maatregel heeft. Van belang voor toepassing van dit artikel zijn de volgende criteria.³⁶

1. De aard van het geweld in het land van herkomst.
2. De activiteiten van internationale organisaties in het land van herkomst.
3. Het beleid in andere landen van de EU.

Het gaat om bescherming van asielzoekers uit gebieden waar het geweld ernstig,

³³ C1/4.1 Vc 2000 Traumata: 'gebeurtenissen die tot de veronderstelling leiden dat deze psychische schade berokkenen'. Zie ook C1/4.4.2.1 (beleidskader), C1/4.4.2.3 (voorwaarden) en C1/4.4.2.2 Vc 2000 (limitatieve opsomming van gebeurtenissen die aanleiding kunnen zijn voor het afgeven van de vergunning).

³⁴ C1/4.2.2 Vc 2000.

³⁵ Art. 29 lid 2 Vw 2000, 3.106 Vb 2000 en C1/4.5.3 Vc 2000. Zie ook De Kuijer 2005, p. 304. Gronden die in ieder geval meegewogen worden zijn: de aard van het geweld in het land van herkomst (mensenrechtenschendingen e.d.), activiteiten t.a.v. het land van herkomst voor zover deze een graadmeter vormen voor de positie van de internationale gemeenschap en het beleid van andere landen in de EU.

³⁶ C1/5.2.1 Vc 2000.

willekeurig, grootschalig en alomtegenwoordig is. Op dit moment geldt een categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van asielzoekers uit bepaalde delen van Sudan³⁷ en Ivoorkust³⁸. De Vreemdelingencirculaire stelt bovendien dat er meerdere gebieden in aanmerking komen voor een categoriaal beschermingsbeleid, maar vaak is een binnenlands verblijfsalternatief voorhanden.³⁹ In het geval van Somalië is een categoriaal beschermingsbeleid gewenst, maar toch beëindigd vanwege grootschalige fraude en misbruik.⁴⁰

Sub e en f van artikel 29, lid 1 Vw 2000 gaan in op de mogelijkheid om als partner of kind van de vreemdeling bedoeld in sub a, b, c en d een verblijfsvergunning asiel te krijgen. Dit is voor het onderzoek niet van belang.

Nederland werkt samen met UNHCR op basis van artikel 35 van het Vluchtelingenverdrag. Overigens behelst deze samenwerking niet de plicht om het standpunt van UNHCR te volgen. Nederland heeft haar eigen bevoegdheid om de status van vreemdelingen te bepalen en een verblijfsvergunning te verlenen.

3.1.3. De procedure

Wanneer een vreemdeling een asielaanvraag indient in Nederland, vindt er vrijwel direct het eerste gehoor plaats. Het betreft een interview over de identiteit, nationaliteit en reisroute. Na dit eerste gehoor krijgt de asielzoeker binnen 48 procesuren⁴¹ te horen of voor zijn aanvraag verder onderzoek nodig is of dat zijn aanvraag direct afgewezen wordt.⁴²

Wanneer er verder onderzoek verricht wordt, dient er binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag beslist te worden.⁴³ Eventueel kan deze termijn met zes maanden of langer uitgebreid worden, indien advies nodig is van derden of bij andere bijzondere omstandigheden.⁴⁴

Het voornemen tot afwijzing van de aanvraag wordt altijd schriftelijk aan de vreemdeling medegedeeld.⁴⁵ Die kan tegen dit voornemen een zienswijze indienen.

De uiteindelijke beschikking wordt aan (de gemachtigde van) de vreemdeling toegezonden.⁴⁶ Tegen een negatieve beschikking staat beroep open met schorsende werking.⁴⁷ Omdat het een meeromvattende beschikking is, is het niet mogelijk om tegen ieder apart rechtsgevolg beroep aan te tekenen (beëindiging rechtmatig verblijf in Nederland, eventueel uitzetting uit Nederland). Eventueel is daarna nog hoger beroep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State.

Een positieve beschikking leidt tot een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. In figuur 4 is deze procedure schematisch weergegeven.

³⁷ C24/23.5 Vc 2000.

³⁸ C24/13.5 Vc 2000.

³⁹ Bijvoorbeeld Colombia C24/7.5 Vc 2000, Congo DRC C24/8.5 Vc 2000, Nepal C24/18.5 Vc 2000 of Tsjetsjenië C24/21.5 Vc 2000.

⁴⁰ C24/24.5 Vc 2000. Het beschermingsbeleid is per 29 mei 2009 beëindigd.

⁴¹ Procesuren zijn alle uren die voor het onderzoek beschikbaar zijn. De uren tussen 22.00 en 8.00 uur tellen hierbij niet mee.

⁴² Dit is een besluit in de zin van de Awb en daar staat dan ook beroep tegen open bij de rechtbank. Het gaat in feite om de vraag of de aanvraag afgehandeld zal worden binnen de AC-procedure (verkort) of de OC-procedure (regulier).

⁴³ Art. 42 lid 1 Vw 2000.

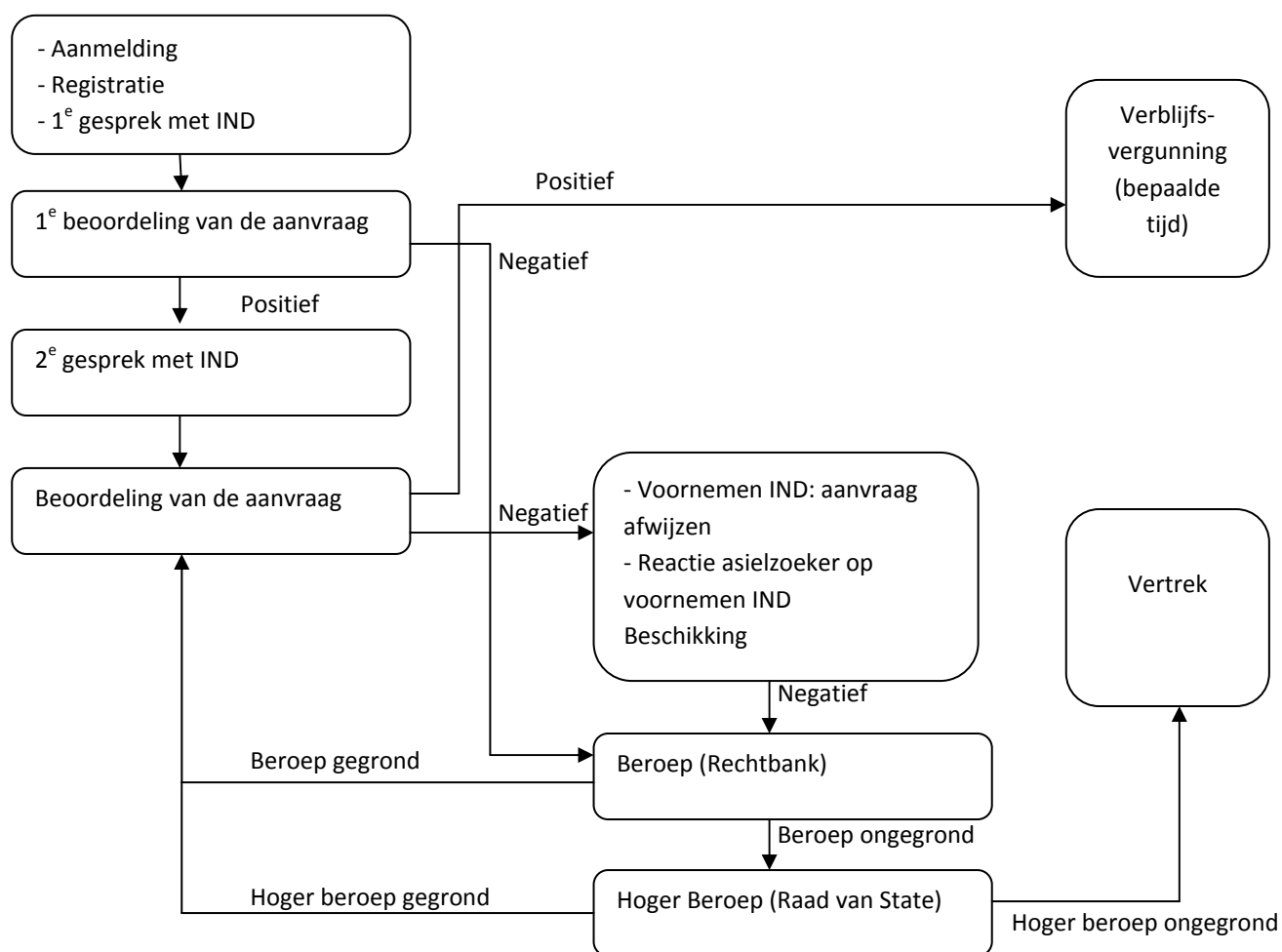
⁴⁴ Art. 42 lid 4 en 43 Vw 2000.

⁴⁵ Art. 39 Vw 2000 jo. art. 3.115 Vb 2000.

⁴⁶ Conform art. 3:41 Awb.

⁴⁷ Art. 45 lid 3 Vw 2000.

Fig. 4 Schema Nederlandse asielprocedure⁴⁸



⁴⁸ *Vreemdelingenwet 2000. Toelating en opvang van vreemdelingen in Nederland*, Ministerie van Justitie: 2004

3.2 De Turkse asielprocedure

Turkije heeft geen algemene wet die procedures omtrent vreemdelingen (migratie, asiel, visa, etcetera) regelt, zoals Nederland de Vreemdelingenwet 2000 heeft. De procedures zijn vastgelegd in verschillende wetten en regelingen, waaronder de Asielverordening van 1994 (1994 Regulation), de Vestigingswet (Settlement Law), de Paspoortwet (Passport Law) en de Implementation Directive (uitwerking van de Asielverordening). Turkije is daarbij partij bij allerlei belangrijke internationale verdragen waaronder ook het Vluchtelingenverdrag met bijbehorend Protocol. Zoals reeds in hoofdstuk 2 is uiteengezet, heeft Turkije de geografische begrenzing die oorspronkelijk thuishoorde in de definitie van art. 1A Vluchtelingenverdrag nog niet opgeheven. In het Turkse recht geldt daarom de volgende definitie van “vluchteling” en “asielzoeker”:

Fig. 5. Turkse definitie van “asielzoeker” en “vluchteling”.

Vluchteling:

‘Een vreemdeling die als gevolg van gebeurtenissen in Europa en uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren; of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.’

Asielzoeker:

‘Een vreemdeling die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren; of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.’

(1994 Regulation)

De Turkse overheid herkent niet-Europeanen om deze reden niet als vluchtelingen, maar als asielzoekers. Er zijn op dit moment 43 erkende vluchtelingen en 17.400 asielzoekers in Turkije.⁴⁹

3.2.1 De procedure van de Turkse overheid

De Turkse asielprocedure begint bij registratie bij de politie. Elke niet-Europese asielzoeker moet zich ‘binnen de kortst mogelijke tijd’ registreren bij de politie.⁵⁰ Tijdens deze registratie vindt een eerste interview plaats waarbij de identiteit achterhaald wordt. Ook worden vingerafdrukken en foto's genomen. Alleen na registratie kan de politie bekijken of zij de asielzoeker de ‘asielzoekerstatus’ toekent. Zonder registratie is de vreemdeling illegaal in Turkije, en dit kan leiden tot uitzetting.

Wanneer een asielaanvraag wordt ingediend, verstrekken de Turkse autoriteiten twee documenten: het asielzoekersidentiteitsbewijs en een verblijfsvergunning. De laatste is slechts zes maanden geldig, maar kan vernieuwd worden indien nodig. Deze verblijfsvergunning is vrij prijzig, ook gezien het feit dat de procedure soms behoorlijke tijd in

⁴⁹ Presentation 12th European Conference on Asylum 2009, 4th October 2009 by ASAM.

⁵⁰ Met ‘kortst mogelijke tijd’ wordt binnen redelijke termijn bedoeld. Eerder was deze termijn op vijf dagen en tien dagen gezet in 1994 Regulation. Te laat registreren resulteert in een boete, die erg hoog kan zijn, afhankelijk van de verdraging.

beslag kan nemen.⁵¹ De asielzoeker krijgt een stad toegewezen waar hij zich moet ophouden, in afwachting van het tweede interview.

Het tweede interview gaat in op de vluchtrekenen, -route en de redenen waarom de asielzoeker niet kan of wil terugkeren naar het land van herkomst. Na het tweede interview vindt de statusdeterminatie plaats door het Turkse ministerie van Binnenlandse Zaken. De beslissing om de asielaanvraag te weigeren of honoreren wordt aan de asielzoeker schriftelijk bekend gemaakt. Tegen een afwijzende beslissing staat beroep open. Wanneer een asielverzoek ingewilligd wordt, krijgt de niet-Europese asielzoeker de 'asielzoekerstatus' en mag de asielzoeker in Turkije blijven tot hij door UNHCR hergevestigd wordt in een derde land.⁵²

3.2.2 United Nations High Commissioner for Refugees

Naast de procedure bij de Turkse overheid is het voor diegenen die van buiten Europa komen van belang dat zij ook de United Nations High Commissioner for Refugees (hierna: UNHCR)⁵³ benaderen. Het vluchtelingenschap wordt hen immers geweigerd door de Turkse overheid vanwege de geografische begrenzing. Zolang hun procedure nog loopt bij UNHCR, houden zij de asielzoekerstatus en zullen zij niet uitgezet worden door de Turkse autoriteiten.

Zodra de vreemdeling zich registreert bij UNHCR begint de asielprocedure. Er vindt een eerste gehoor plaats, waarin gevraagd wordt om identiteit, nationaliteit e.d. en een tweede gehoor waarbij ingegaan wordt op de vluchtrekenen. Vervolgens vindt een onderzoek plaats naar het bewijs en de geloofwaardigheid van het relaas van de vreemdeling, waarna UNHCR een besluit neemt.⁵⁴ Een afwijzend besluit wordt niet gemotiveerd. Deze fase wordt in het geheel door een 'Legal Officer' (juridisch medewerker) gedaan, die gecontroleerd wordt door een andere Legal Officer.

Tegen het besluit van de Legal Officer staat beroep open bij de 'Appeal Officers' van de UNHCR. Deze Appeal Officers zijn geen onafhankelijke rechters, maar Legal Officers met veel ervaring. In het hoger beroep wordt de gehele zaak opnieuw bekeken. Dit beroep moet binnen 30 dagen aangetekend worden middels een 'Appeal Application Form'. Wordt de aanvraag ook in beroep afgewezen, dan wordt het dossier gesloten. Heropening is mogelijk, maar alleen als er nieuwe relevante informatie beschikbaar is of de situatie gewijzigd is. Omdat ook UNHCR het vluchtelingenschap niet erkent, moet de asielzoeker binnen 15 dagen Turkije verlaten.⁵⁵

Als het vluchtelingenschap wel erkend wordt door UNHCR, begint de volgende fase. Omdat de vluchteling niet in Turkije kan blijven vanwege de geografische begrenzing, gaat UNHCR op zoek naar een derde land. In dit derde land kan de vluchteling zich hervestigen ('resettelen'). De landen die zich aanbieden als hervestigingslanden zijn de VS, Australië en Canada.

De gehele procedure neemt ongeveer drie jaar in beslag. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan deze wachttijd oplopen.⁵⁶

3.2.3 Extended Mandate Status

Er zijn situaties denkbaar waarin asielzoekers niet als vluchteling herkend worden, omdat zij niet binnen de criteria van artikel 1A Vluchtelingenverdrag passen, maar desondanks

⁵¹ Kaya 2009, p. 7. In 2008 kostte deze per persoon €170,- incl. €40,- documentenbelasting.

⁵² Kaya 2009, p. 7 e.v.

⁵³ In Nederlands: Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties. Deze commissie houdt zich namens de VN bezig met vluchtelingenzaken.

⁵⁴ Kaya 2009, p. 6.

⁵⁵ Kaya 2009, p. 8.

⁵⁶ *Information for non-European nationals seeking asylum in Turkey*, UNHCR: 2009.

behoefte hebben aan internationale bescherming. Vanaf eind jaren '50 en begin jaren '60 verleende de Algemene Vergadering van de VN langzaamaan steeds meer toestemming aan UNHCR om assistentie te geven aan deze groepen mensen, die niet (volledig) voldoen aan de definitiebepaling uit artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag, maar wel hulp nodig hebben. Tussen 1975-1995 hebben de Algemene Vergadering en ECOSOC middels verschillende resoluties⁵⁷, waarin zij niet langer uitgaan van 'vluchtelingen' maar van allerlei andere termen, waaronder 'vluchtelingen waarover bezorgdheid is geuit door UNHCR', 'vluchtelingen en verplaatste personen' en 'slachtoffers van kunstmatige rampen' het mandaat van UNHCR langzaamaan en met instemming van de partijen uitgebreid.⁵⁸ Op dit moment dekt het mandaat van UNHCR daarom twee categorieën van personen:

1. Zij die voldoen aan de criteria van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag;
2. Zij die voldoen aan de 'verruimde definitie van het begrip vluchteling', namelijk omdat zij buiten het land van herkomst of voormalig verblijf zijn en geen mogelijkheid hebben om terug te keren of dat niet willen vanwege serieuze en willekeurige bedreiging van het leven, fysieke integriteit of vrijheid door algemeen geweld of gebeurtenissen die de openbare orde serieus verstoren.⁵⁹

Eenieder die binnen één van deze twee categorieën past, valt binnen het mandaat van UNHCR, tenzij sprake is van uitzonderingsgronden zoals die geformuleerd zijn in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

UNHCR Ankara verleent deze 'Extended Mandate status' (verruimde mandaatstatus) aan mensen uit Somalië en Sudan, en binnenkort ook aan mensen afkomstig uit bepaalde delen in Afghanistan, vanwege de situatie van algemeen en willekeurig geweld in deze gebieden. Deze mensen zijn dus aangemerkt als 'vluchteling' door UNHCR, maar zij hebben niet het recht om zich te hervestigen. De hervestigingslanden Australië, Canada en de VS hebben namelijk elk eigen voorwaarden waaronder zij hervestigingsvluchtelingen accepteren. Deze voorwaarden zijn veel smaller dan de voorwaarden waaronder UNHCR asielzoekers als vluchtelingen erkent en laten in ieder geval geen vluchtelingen toe die als zodanig erkend zijn onder de 'Extended Mandate status'. Deze mensen hebben daarom geen recht om zich te hervestigen.

Dit levert een probleem op, omdat het Turkse ministerie van Binnenlandse Zaken stelt dat deze mensen zich niet in Turkije kunnen ophouden vanwege de geografische begrenzing die zij tot op heden hanteert. Tegelijkertijd kunnen deze mensen niet hergevestigd worden en ook niet teruggestuurd worden. Tot op heden is nog geen overeenstemming bereikt tussen UNHCR Ankara en het Turkse ministerie van Binnenlandse Zaken over hoe om te gaan met deze mensen. Zij verblijven momenteel in Turkije, omdat er geen andere keuze is. Zij genieten de rechten die het Vluchtelingenverdrag aan vluchtelingen toekent, mits zij in het bezit zijn van het asielzoekersidentiteitsbewijs en een verblijfsvergunning.

⁵⁷ Bijvoorbeeld AV resoluties 1673 (VXI) van 18 december 1961, 2294 (XXII), van 11 december 1967, 3143 (XXVIII), van 14 december 1973, 31/55 van 30 november 1976, 36/125 van 14 december 1988, 48/118 van 20 december 1993 en 50/152 van 21 december 1995.

⁵⁸ Mandal 2005, p. 14.

⁵⁹ *Refugee Status Determination. Identifying who is a refugee*, UNHCR: 2005, p. 14.

4. De Republiek Irak

De Republiek Irak heeft een oppervlakte van ongeveer 437.000 km². Het bevolkingsaantal werd in 2008 geschat op 28,2 miljoen mensen.⁶⁰ Dertig jaar werd Irak bestuurd door de Ba'athpartij, het regime van Saddam Hoessein, aan wiens bewind in het voorjaar van 2003 een einde kwam door een militaire interventie geleid door de Verenigde Staten. Op 1 januari 2009 wordt het aantal Irakese vluchtelingen door UNHCR geschat op ruim 1,9 miljoen.

Het noordelijke deel van Irak had al sinds het einde van de Golfoorlog in 1991 een vorm van autonomie. Sinds de militaire interventie begin 2003, vormen de drie noordelijke provincies Dohuk, Erbil en Sulaymaniya samen de Koerdische regio. Deze regio maakt onderdeel uit van de staat Irak, maar heeft meer zelfstandige bevoegdheden dan andere delen van Irak.⁶¹ Zij staan onder het bestuur van de Kurdistan Regional Government (KRG).

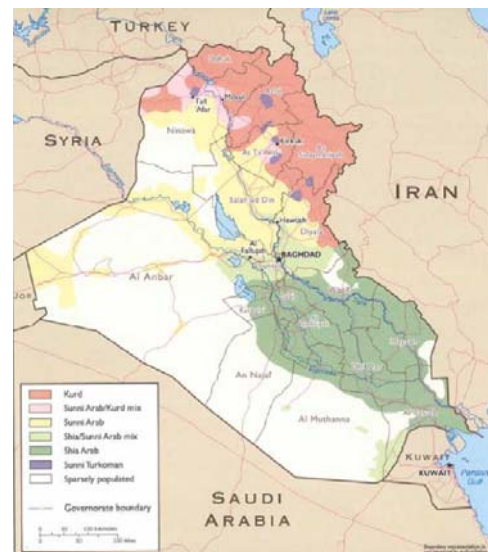


Fig. 6 Kaart Irak. Het KRG-gebied heeft een rode kleur.⁶²

Globale beschrijving van de situatie in Irak

Na de val van het regime van Saddam Hoessein in het voorjaar van 2003 is Irak enige tijd bestuurd door een interim-kabinet. Eind 2005 vonden verkiezingen plaats waarna een parlement en regering geïnstalleerd werden.⁶³

Er is sinds 2003 veel geweld in Irak. Hoewel de veiligheidssituatie in 2008 en begin 2009 verbeterd is ten opzichte van 2007, is deze nog steeds ernstig. Geweld –religieus, etnisch, politiek of willekeurig gericht- komt in allerlei vormen voor en eiste in 2008 meer dan 5700 burgerslachtoffers.⁶⁴ In het KRG-gebied is de veiligheidssituatie over het algemeen beter dan in andere gebieden in Irak. De veiligheidsorganisaties in deze regio zijn doorgaans in staat om bescherming te bieden aan burgers.⁶⁵

Beoordeling van aanvragen in Nederland

De staatssecretaris van Justitie maakt bij de beoordeling van asielaanvragen van vreemdelingen uit Irak gebruik van verschillende bronnen. De belangrijkste bronnen voor de statusdeterminatie zijn het Algemeen Ambtsbericht Irak en de Vreemdelingencirculaire 2000. Het Algemeen Ambtsbericht gaat in op de huidige situatie in Irak. De Vreemdelingencirculaire geeft de beleidsregels die gebruikt dienen te worden bij de statusdeterminatie. De circulaire gaat daarbij in op de algemene regels voor de determinatie, maar ook worden specifieke bevolkingsgroepen in bepaalde landen belicht. Dit landgebonden beleid van de Vreemdelingencirculaire 2000 is een uitwerking van het algemene beleid en kan niet gezien worden als uitzonderingsbeleid.⁶⁶

Beoordeling van aanvragen in Turkije door UNHCR

UNHCR maakt bij de statusdeterminatie voornamelijk gebruik van de Country of Origin Information Report (COI) van Irak en de Eligibility Guidelines (EG) van Irak. Beide

⁶⁰ Algemeen ambtsbericht Irak mei 2009, p. 5

⁶¹ Algemeen ambtsbericht Irak, p. 5.

⁶² COI Iraq, p. 16.

⁶³ Algemeen ambtsbericht Irak, p. 7.

⁶⁴ Algemeen ambtsbericht Irak, p. 15.

⁶⁵ Algemeen ambtsbericht Irak, p. 16.

⁶⁶ C24/11.1 Vc 2000

documenten beschrijven de situatie in Irak in het algemeen en voor een aantal bevolkingsgroepen specifiek ('groups at risk'). De Legal Officers van UNHCR maken geen gebruik van richtlijnen, zoals die bijvoorbeeld zijn neergelegd in de Vreemdelingencirculaire. Per geval wordt apart onderzoek gedaan, met behulp van de COI, de Eligibility Guidelines en indien nodig andere documenten die specifiek ingaan op bepaalde situaties die (nog) niet beschreven zijn in de COI of de Guidelines. Het kan hierbij gaan om nieuwe ontwikkelingen die kunnen leiden tot de vluchtelingenstatus, zoals verkiezingen, waarvoor de COI of de Guidelines nog niet voldoende up-to-date zijn, of wanneer meer informatie over een bepaalde groep nodig is. Dit onderzoek leidt tot beantwoording van de vraag of de asielzoeker voldoet aan de vijf eisen die gesteld zijn aan het vluchtelingenschap.

Dit hoofdstuk gaat in op de specifieke voorwaarden die door de Nederlandse staat en door UNHCR gesteld zijn aan asielzoekers afkomstig uit Irak, die asiel aan willen vragen in respectievelijk Nederland en Turkije. Allereerst wordt ingegaan op prima facie-vluchtelingenschap. Daarna worden de voorwaarden voor een aantal specifieke bevolkingsgroepen belicht.

4.1 Prima Facie

Voordat wordt ingegaan op een aantal specifieke bevolkingsgroepen wordt eerst gekeken naar de 'prima facie' vluchtelingen uit Irak. Normaal gesproken wordt de vluchtelingenstatus bepaald op individuele basis. Er zijn echter situaties denkbaar waarin gehele bevolkingsgroepen moeten vluchten vanwege omstandigheden die aanduiden dat ieder lid van de betreffende bevolkingsgroep op individuele basis als vluchteling aangemerkt zou worden.⁶⁷ In dergelijke situaties is de behoefte aan hulp vaak bijzonder dringend en levert het een praktisch probleem op om steeds individueel de vluchtelingenstatus te bepalen. In dat geval kan een prima-faciebeleid (letterlijk: eerste gezicht) ten aanzien van deze groep vreemdelingen gevoerd worden. De groep asielzoekers kan 'vluchtelingen prima facie' verklaard worden; elke asielzoeker uit deze groep wordt op het eerste gezicht voor vluchteling gehouden, tenzij het tegendeel wordt bewezen.⁶⁸ Individuele beoordeling vindt dan alleen plaats in het geval van vermoedens van Exclusion Clauses als bedoeld in artikel 1F Vluchtelingenverdrag.

UNHCR voert een prima-faciebeleid ten aanzien van alle asielzoekers afkomstig uit vijf provincies in Centraal-Irak, vanwege de vele mensenrechtenschendingen en continuerende veiligheidsincidenten in de provincies in het gebied. Het gaat hier om de provincies Baghdad, Diyala, Kirkuk, Ninewa en Salah Al-Din.⁶⁹ UNHCR beschouwt iedere asielzoeker uit deze provincie automatisch als vluchteling.

Nederland kent geen prima-faciebeleid als UNHCR. Wel is het mogelijk om categoriale bescherming toe te kennen aan mensen afkomstig uit bepaalde gebieden, ingevolge artikel 29, lid 1, sub d Vw 2000. Individuele beoordeling is –net als bij prima-faciebeleid– niet aan de orde. Categoriale bescherming kan toegekend worden door de staatssecretaris aan asielzoekers afkomstig uit gebieden waar het geweld ernstig, willekeurig, grootschalig en alomtegenwoordig is.

Nederland voerde eerder een categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van asielzoekers uit Centraal-Irak. Door het toekennen van categoriale bescherming aan asielzoekers uit dit gebied hadden zij in Nederland recht op een verblijfsvergunning asiel zonder individuele beoordeling. Deze categoriale bescherming is echter een jaar geleden beëindigd, waardoor

⁶⁷ Handbook, par. 44.

⁶⁸ Holterman 2002, p. 56.

⁶⁹ Eligibility Guidelines Iraq, p. 18.

op dit moment alle asielaanvragen van vreemdelingen uit Irak op individuele basis beoordeeld worden.⁷⁰

4.2 Uitgelichte bevolkingsgroepen

Er zullen hieronder een aantal bevolkingsgroepen in Irak specifiek belicht worden. Het gaat hierbij om de bevolkingsgroepen die in de Eligibility Guidelines aangeduid worden als 'groups at risk' en in de Vreemdelingencirculaire 2000 genoemd worden als 'groepen van personen die verhoogde aandacht vragen'. Dit zijn de bevolkingsgroepen die de meeste aandacht vragen: de Eligibility Guidelines gaan specifiek in op de situatie in Irak voor deze groepen en de Nederlandse Vreemdelingencirculaire bevat concreet beleid over hoe om te gaan met asielzoekers van deze bevolkingsgroepen.

4.2.1 Journalisten en intellectuelen

Formeel is er sprake van vrijheid van meningsuiting in Irak.⁷¹ Het algemeen ambtsbericht stelt echter dat deze vrijheid beperkt wordt door geweld en intimidatie van extremistische groeperingen en de Iraakse overheid.⁷²

Beoordeling door de Nederlandse staatssecretaris van Justitie

In Irak geldt een tweeledig gevaar voor journalisten. Enerzijds is er gevaar vanwege het algemene geweld in Irak; anderzijds is er gevaar vanwege vergeldingsacties door extremisten of de overheid. Er bestaat officieel persvrijheid, maar uit zelfbescherming past de pers censuur toe. Journalisten kunnen doelwit worden doordat zij controversiële of politiek gevoelige onderwerpen aan de kaak stellen, of kritiek uiten op extremistische groeperingen. Journalisten hebben veel te maken met bedreiging, intimidatie, geweld en vergeldingsacties. De Iraakse overheid kan en wil hen niet altijd beschermen. Journalisten worden ook in verband met hun werk door de Iraakse overheid vervolgd en gedetineerd, zelfs in het relatief veilige Koerdische gebied (Noord-Irak).⁷³

De Vreemdelingencirculaire 2000 stelt dat in Nederland een Iraakse journalist in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel, indien hij kan aantonen dat hij op basis van zijn mening vervolging te vrezen heeft. Het enkel aannemen van een onafhankelijke houding is onvoldoende om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning, omdat daar in Irak wel ruimte voor bestaat.⁷⁴ Journalisten uit Irak dienen dus een beroep te doen op artikel 29, lid 1 sub a Vw 2000 (verdragsvluchtelingenschap) om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning asiel. De criteria uit artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag dienen daarom op reguliere wijze doorlopen te worden, net als bij UNHCR. De criteria worden hieronder toegelicht. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen journalisten uit het KRG-gebied of andere gebieden in Irak, omdat journalisten ook in het KRG-gebied gevaar kunnen lopen, zo blijkt uit het aab.

Beoordeling door UNHCR

Ook de documenten van UNHCR spreken van een tweeledig gevaar voor journalisten in Irak: enerzijds het gevaar van het algemene geweld in Irak, anderzijds het gevaar dat specifiek toe te schrijven is aan de beroepsgroep. De COI stelt dat Irak al jaren en nog steeds het gevaarlijkste land ter wereld voor journalisten is.⁷⁵ Dit wordt bevestigd door de Eligibility

⁷⁰ C1/11.1 Vc 2000. Zie ook *Beëindiging categoriale bescherming Irak*, <www.regering.nl>, Actueel, Persberichten: 12-09-2008.

⁷¹ Artikel 38 van de Iraakse grondwet stelt: 'Freedom of expression in all means'(a) en 'Freedom of press, printing, advertisement, media and publication'(b).

⁷² Algemeen ambtsbericht Irak, p. 34.

⁷³ Algemeen ambtsbericht Irak, p. 34 e.v.

⁷⁴ C24/11.3.1 Vc 2000.

⁷⁵ COI Iraq, p. 18.10

Guidelines.⁷⁶ Het laatste jaar zijn er minder doden gevallen dan voorheen, maar journalisten behoren nog steeds tot één van de meest kwetsbare groepen in Irak. Journalisten hebben te maken met intimidatie, bedreiging, geweld, ontvoering en moord vanuit extremistische groeperingen, maar ook vanuit de overheid.⁷⁷

UNHCR heeft geen extra document dat aangeeft wanneer een asielzoeker in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus. Dit is gebaseerd op het vluchtelingenverdrag. Het hangt daarom af van de vraag of de asielzoeker in staat is om met zijn relaas aan de vijf criteria te voldoen die gesteld zijn aan het vluchtelingenschap.

1. *Gegronde vrees voor vervolging.* Belangrijk voor de invulling van dit criterium is de vraag of de journalist daadwerkelijk de aandacht getrokken heeft van extremistische groeperingen of de overheid. Deze aandacht kan zich uiten in de vorm van waarschuwingen, bijvoorbeeld om te stoppen met het publiceren van stukken over bepaalde onderwerpen. Uit de COI en de EG blijkt dat aannemelijk is dat kritische journalisten te maken kunnen krijgen met mensenrechtenschendingen e.d. die leiden tot vervolging. Alleen het hebben van het beroep journalist is niet voldoende. De journalist moet aantonen dat in samenhang met zijn beroep en kritische houding een serieuze mensenrechtenschending dreigt.

2. *Op één van de vijf gronden die art. 1A Vluchtelingenverdrag noemt.* Het gaat hier om de grond politieke mening. Kritische journalisten worden vaak een bepaalde politieke mening toegeschreven vanwege hun uitslatingen, of vanwege de uitslatingen van het medium waar zij voor schrijven. Het is in een dergelijk geval niet van belang of de journalist die mening ook daadwerkelijk heeft; extremistische groeperingen of de overheid schrijven die mening toe aan de journalist en hun behandeling van de journalist zal zich daarop baseren.⁷⁸

3. *Buiten het land van nationaliteit.* Er wordt uitgegaan van de situatie dat de vreemdeling asiel zoekt in Turkije of Nederland.

4. *Geen mogelijkheid heeft om terug te keren, of uit hoofde van de bedoelde vrees, niet wil terug keren.* Wanneer aannemelijk is dat gegronde vrees voor vervolging bestaat wegens uitslatingen die de journalist gedaan heeft, die overigens binnen het kader van het wettelijk toegestane in Irak moet vallen, volgt daaruit redelijkerwijs dat de asielzoeker, uit hoofde van de bovengenoemde vrees, niet terug kan keren naar Irak.

Het een en ander hangt af van de vraag in hoeverre de journalist daadwerkelijk de aandacht getrokken heeft, waardoor hij voor zijn leven te vrezen heeft. Wanneer de asielzoeker niet kan aantonen dat hij die aandacht getrokken heeft, zal het moeilijk zijn om aan het criterium van de gegronde vrees voor vervolging te voldoen.

Journalisten, afkomstig uit Centraal-Irak hebben zonder meer recht op de vluchtelingenstatus ingevolge het prima-faciebeleid (behoudens uitzonderingsgevallen).

4.2.2 Christenen

Het algemeen ambtbericht Irak baseert de informatie over de vrijheid van godsdienst in Irak mede op het International Religious Freedom Report 2008⁷⁹. Dit rapport zal om die reden bij dit onderdeel ook als bron gebruikt worden.

In artikel 2 van de Iraakse grondwet wordt gesteld dat de islam de officiële staatsreligie is en dat geen wet mag worden ingevoerd die tegen de islam ingaat. Lid 2 garandeert het religieuze recht op vrijheid van religie en het praktiseren daarvan, bijvoorbeeld voor christenen, yazidi's en mandeeërs.

⁷⁶ Eligibility Guidelines Iraq, p. 186.

⁷⁷ COI Iraq, p. 18.10 e.v., Eligibility Guidelines Iraq par. 318 e.v., p. 185 e.v.

⁷⁸ Eligibility Guidelines Iraq, p. 185.

⁷⁹ International Religious Freedom Report 2008.

De Vc 2000 stelt dat van personen die in het land van herkomst een minderheidsreligie aanhangen niet wordt verlangd dat zij deze verborgen houden.⁸⁰

Beoordeling door de Nederlandse staatssecretaris van Justitie

De positie van christenen is volgens het ambtsbericht slecht, vooral in Centraal-Irak. Verschillende gevallen van bedreiging, intimidatie, moord en aanslagen zijn bekend. Deze passen deels binnen het algemene geweld in Irak, maar er zijn ook aanwijzingen van gerichte aanslagen op christenen. De Iraakse autoriteiten zijn doorgaans niet in staat om voldoende bescherming te bieden aan christenen. In oktober 2008 heeft bijvoorbeeld een campagne door verschillende extremistische groeperingen plaatsgevonden tegen de christelijke gemeenschap in Mosul; christenen werden vermoord, bedreigd, geïntimideerd in Mosul, waarop een grote groep christenen Mosul heeft verlaten. Veel christenen zijn naar het noorden van Irak getrokken. In het Koerdische noorden van Irak worden de rechten van christenen namelijk doorgaans wel gerespecteerd, al zijn daar ook berichten van discriminatie door de autoriteiten, zoals onrechtmatige onteigening van eigendommen en discriminatoire vonnissen van de rechterlijke macht ten nadele van christenen.⁸¹

Christenen die aannemelijk kunnen maken dat zij gegronde vrees hebben voor vervolging op grond van hun geloof kunnen aanspraak maken op een verblijfsvergunning. Van hen wordt niet verlangd dat zij zich tot de autoriteiten gewend hebben voor bescherming.

In de Nederlandse Vreemdelingencirculaire worden christenen in Irak aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep.⁸² Dit houdt in dat aan een vreemdeling, die op deze gronden asiel zoekt, eerder een verblijfsvergunning wordt verleend. De vreemdeling moet duidelijk maken dat hij christen is. Hij hoeft daarna slechts beperkt aannemelijk te maken dat vanwege het behoren tot deze religieuze minderheid een schending van artikel 3 EVRM (het folterverbod) dreigt. Het is in deze situatie voldoende als mensenrechtenschendingen in de naaste omgeving hebben plaatsgevonden; de vreemdeling hoeft deze niet persoonlijk meegemaakt te hebben.⁸³

Er wordt hierbij in de Vreemdelingencirculaire overigens geen onderscheid gemaakt tussen christenen uit Noord-, Zuid- of Centraal-Irak, omdat er ook berichten bekend zijn van discriminatie in het KRG-gebied.

Beoordeling door UNHCR

In Centraal- en Zuid-Irak is de situatie voor christenen schrijnend. Alle religieuze minderheden zijn regelmatig slachtoffer van discriminatie, geweld en serieuze mensenrechtenschendingen, met incidenten die variëren van intimidatie en bedreiging tot het vernietigen van eigendom, ontvoering, verkrachting, gedwongen bekering en moord.⁸⁴

Vooraf in de grotere steden –Mosul, Baghdad, Basra, Kirkuk– zijn deze gevallen bekend.⁸⁵

In Noord-Irak, het Koerdische gedeelte, is de situatie beter. De Koerdische autoriteiten zijn beter in staat om de christenen bescherming te bieden tegen extremistische groeperingen. De mensenrechten van christenen worden gerespecteerd; vandaar dat ook al een significant aantal christenen hier asiel gezocht hebben. De Koerdische autoriteiten en de meerderheid van de bevolking erkent echter geen moslims die zich bekeren tot het christendom en bieden aan hen dan ook geen bescherming.

⁸⁰ C2/4.2.7 Vc 2000.

⁸¹ C24/11.3.7 Vc 2000.

⁸² C24/11.3.7 Vc 2000. De criteria voor 'kwetsbare minderheidsgroep' zijn opgesomd in C2/3.1.3 Vc 2000. Van belang bij de bepaling is de vraag of er sprake is willekeurig geweld en/of schending van mensenrechten, de positie van de bevolkingsgroep in het land en de effectieve beschermings- of onttrekkingsmogelijkheden die tot de beschikking van de leden van de minderheidsgroep staan.

⁸³ C24/11.3.7 Vc 2000.

⁸⁴ Eligibility Guidelines Iraq, p. 172

⁸⁵ COI Iraq, par. 21.32 e.v.

Voor de statusdeterminatie van de asielzoeker is dan ook van groot belang of de asielzoeker afkomstig is uit Zuid-Irak of het noordelijke KRG-gebied. De situatie in deze twee gebieden is immers totaal verschillend, zoals blijkt uit de COI en de EG.

1. Gegronde vrees voor vervolging. De gegrondheid van de vrees van de asielzoeker tot vervolging kan in deze situatie relatief gemakkelijk aangetoond worden, althans voor wat betreft asielzoekers uit Zuid-Irak. Dat de situatie voor hen slecht is, blijkt immers duidelijk uit de COI en de EG. De asielzoeker moet aantonen dat hij voor vervolging te vrezen heeft: alleen de hoedanigheid van het christen-zijn is onvoldoende. Hij moet aantonen dat het hebben van deze religie in Irak een bedreiging vormt voor zijn leven of vrijheid. Omdat bekend is dat de situatie in Zuid-Irak slecht is, zal de gegrondheid relatief gemakkelijk aangetoond zijn.

Totaal anders is dit voor asielzoekers uit Noord-Irak, het Koerdische KRG-gebied. Uit de COI en de EG blijkt dat de overheid christenen niet discrimineert en goed is staat is hen te beschermen tegen extremistische groeperingen. Het element 'vervolging' zal hier moeilijk aan te tonen zijn; een bedreiging van leven of vrijheid is volgens de COI en de EG hier immers niet aan de orde voor christenen. Het is dan ook niet erg aannemelijk dat een christen uit het KRG-gebied recht heeft op de vluchtelingenstatus, puur en alleen vanwege zijn geloof.

Tenslotte wordt nog ingegaan op de situatie voor bekeerden. Moslims, die zich bekeerd hebben tot het christendom worden namelijk niet erkend door de Koerdische autoriteiten. Zij krijgen dan ook geen bescherming vanuit de overheid. Moslims, die bekeerd zijn tot het christendom vormen daarbij een doelwit voor extremistische groeperingen door heel Irak.⁸⁶ Een bekeerde, die kan aantonen dat hij in samenhang met zijn geloof te vrezen heeft voor zijn leven of vrijheid (vervolging), voldoet in principe aan het eerste criterium.

2. Op één van de vijf gronden die art. 1A Vluchtelingenverdrag noemt. Het gaat hier om de vervolgingsgrond religie.

3. Buiten het land van nationaliteit. Het gaat om christelijke asielzoekers die asiel aanvragen in Turkije. Aan dit criterium is voldaan.

4. Geen mogelijkheid heeft om terug te keren, of uit hoofde van de bedoelde vrees, niet terug wil keren. De asielzoeker moet voor dit laatste criterium aantonen dat hij geen bescherming geniet, die geboden kan worden door de overheid. Uit de COI en EG blijkt wel dat de Iraakse overheid geen bescherming kan bieden aan christenen, maar de asielzoeker moet deze bescherming wel gezocht hebben. Dit kan hij gerealiseerd hebben door bijvoorbeeld aangifte te doen bij de politie. Wanneer hij deze bescherming niet gezocht heeft, moet hij motiveren waarom hij dat niet gedaan heeft. Hij kan bijvoorbeeld motiveren dat familie of vrienden deze bescherming wel gezocht hebben, maar die niet gekregen hebben. Het hangt in het bijzonder af van de omstandigheden van het geval of zijn motivatie wel of niet voldoende is om aan dit criterium te voldoen.

Christenen uit Centraal-Irak krijgen per definitie de vluchtelingenstatus, vanwege het geldende prima-faciebeleid. Voor Zuid-Irak geldt dat christenen aan moeten tonen dat zij aan de criteria van het vluchtelingenschap voldoen. Omdat bekend is dat de situatie voor christenen slecht is in Zuid-Irak, is het toekennen van vluchtelingenschap op grond van religie aannemelijk. Christenen in het noordelijke, Koerdische gedeelte ondervinden in principe geen schending van mensenrechten. Het zal daarom onwaarschijnlijk zijn dat een asielzoeker uit Noord-Irak de vluchtelingenstatus toegekend krijgt alleen op grond van diens geloof.

4.2.3 Mandeeërs, Yezidi's, Shabak, Kaka'i en Joden

Beoordeling door de Nederlandse staatssecretaris van Justitie

De positie van religieuze minderheden is over het algemeen slecht in Irak. Er is sprake van gerichte bedreiging, intimidatie, geweld en ontvoering van personen die deel uitmaken van

⁸⁶ Eligibility Guidelines, p. 175.

een religieuze minderheid. Vaak hebben deze acties ten doel om hen te bekeren tot de Islam. De Iraakse overheid is niet in staat om de minderheden te beschermen; in de meeste gevallen is geen sprake van vervolging. In het Koerdische noorden van Irak worden de mensenrechten over het algemeen wel gerespecteerd, hoewel ook ten aanzien van deze minderheden sprake is van discriminatie door de autoriteiten.

Deze religieuze minderheden worden in de Vreemdelingencirculaire ook aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep. Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel dienen zij aannemelijk te maken dat zij op grond van hun geloof vervolging vrezen. Voldoende is om aan te tonen dat met op zichzelf beperkte individuele indicaties in samenhang met het behoren tot de religieuze minderheidsgroep een dreigende schending van artikel 3 EVRM (folterverbod) aanwezig is. Hiervoor hoeft de vreemdeling niet persoonlijk mensenrechtenschendingen meegemaakt te hebben; het plaatsvinden daarvan in de naaste omgeving is voldoende.

Beoordeling door UNHCR

De positie van de meeste religieuze minderheden is min of meer hetzelfde in Irak. In Centraal- en Zuid-Irak hebben zij te maken met discriminatie, geweld en serieuze mensenrechtenschendingen, met incidenten die variëren van intimidatie en bedreiging tot het vernietigen van eigendom, ontvoering, verkrachting, gedwongen bekering en moord.⁸⁷ Yazidi's worden vaak beschouwd als ongelovigen of duivelsaanbidders. Naast het bovenstaande hebben zij ook te maken met publieke campagnes die betogen dat zij bekeerd of vermoord moeten worden.⁸⁸ De situatie van de Mandeeërs is zorgelijk; het geweld is toegenomen sinds begin 2008 en naast het geweld dat hierboven genoemd is hebben zij ook te maken met discriminatie op de werkvloer. Ook vindt er veel geweld plaats richting vrouwen en kinderen.⁸⁹ Ook Joden hebben met dit geweld te maken. Irak is officieel nog steeds in oorlog met Israël. Dit vormt een aanleiding tot geweld richting Joden. Daarnaast zijn Joodse mensen doorgaans goed opgeleid; hierdoor vormen zij ook een doel.⁹⁰ Overigens zijn er inmiddels niet veel Joden meer in Irak.⁹¹

In het Koerdische noorden van Irak worden de mensenrechten van deze minderheidsgroepen gerespecteerd.

1. Gegronde vrees voor vervolging. Leden van een religieuze minderheidsgroep die in aanmerking willen komen voor de vluchtelingenstatus moeten aantonen dat er ingevolge dat lidmaatschap een bedreiging van hun leven of vrijheid bestaat. De situatie van Yezidi's, Mandeeërs, Joden en andere religieuze groeperingen wordt in de COI en de EG aangeduid als slecht, althans voor Centraal- en Zuid-Irak. Dit kan helpen bij het aantonen van de gegrondheid van de vrees van de asielzoeker. De vervolging voor deze religieuze minderheden gaat niet uit van de overheid, maar van extremistische groeperingen waartegen de overheid geen bescherming kan bieden, zo blijkt ook uit de COI en de EG. De asielzoeker moet, net als iedere ander asielzoeker, aantonen dat zijn leven of vrijheid bedreigd wordt op grond van zijn religie. Wanneer de asielzoeker dit in voldoende mate kan aantonen, bijvoorbeeld door schriftelijke bewijzen, maar ook getuigenissen van vrienden, familie, e.d. , kan hij in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus. Personen uit het Koerdische Noord-Irak die stellen op grond van hun religie vervolging te vrezen hebben een grotere bewijslast. De vraag is in hoeverre daar gegronde vrees voor vervolging op deze gronden kan bestaan. In de COI en de EG wordt het KRG-gebied immers aangeduid als relatief veilig, een gebied waar de mensenrechten van mensen die deel

⁸⁷ Eligibility Guidelines Iraq, p. 172

⁸⁸ Eligibility Guidelines Iraq, p. 176

⁸⁹ Eligibility Guidelines Iraq, p. 177

⁹⁰ Eligibility Guidelines Iraq, p. 177.

⁹¹ Eligibility Guidelines Iraq, p. 178. Zie ook International Religious Freedom Report 2008.

uitmaken van een religieuze minderheidsgroep gerespecteerd worden. Alleen op grond van lidmaatschap van religieuze minderheidsgroepen als Yezidi's, Shabak, Mandeeërs en Joden asiel zoeken heeft daarom weinig kans van slagen bij UNHCR, tenzij de asielzoeker kan aantonen dat de COI en de EG de situatie niet langer goed beschrijven.

2. *Op één van de vijf gronden die art. 1A Vluchtelingenverdrag noemt.* Het gaat hier om de grond religie.

3. *Buiten het land van nationaliteit.* Het gaat om Irakezen die in Turkije asiel zoeken. Aan dit criterium wordt voldaan.

4. *Geen mogelijkheid heeft om terug te keren, of uit hoofde van de bedoelde vrees, niet terug wil keren.* Bekend is dat de Iraakse overheid leden van religieuze minderheidsgroepen niet kan beschermen tegen geweld van extremisten. De asielzoeker moet aantonen dat hij bescherming heeft gezocht, en die niet heeft gekregen. Wanneer de asielzoeker geen bescherming heeft gezocht bij de overheid, zal hij moeten motiveren waarom hij dat niet gedaan heeft. Vooral mensen die op deze gronden asiel zoeken vanuit het KRG-gebied zullen in bijzondere mate aan moeten tonen waarom zij geen bescherming gezocht hebben, dan wel niet gekregen hebben, van de Koerdische autoriteiten. Gezien e.e.a. dat beschreven is in de COI en de EG, de documenten die door UNHCR als objectief beschouwd worden, zal ook aan dit criterium door asielzoekers uit dit gebied niet voldaan worden.

Personen die asiel zoeken vanuit Centraal-Irak komen vanwege het prima-faciebeleid zonder meer in aanmerking voor de vluchtelingenstatus. In Zuid-Irak is de situatie instabiel. De asielzoeker moet altijd aan alle criteria voor het vluchtelingenschap voldoen, maar gezien de situatiebeschrijving in de COI en de EG is het aannemelijk dat een asielzoeker op deze gronden de vluchtelingenstatus verkrijgt. De situatie in Noord-Irak (het KRG-gebied) is een stuk stabiel. Het is onwaarschijnlijk dat een asielzoeker uit dit gebied in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus als hij zijn aanvraag alleen baseert op het lidmaatschap van de religieuze minderheidsgroep.

4.2.4 Homoseksuelen

Beoordeling door de Nederlandse staatssecretaris van Justitie

In Irak rust een taboe op homoseksualiteit. Homoseksualiteit wordt verborgen gehouden omdat het de eer van de familie aantast wanneer het openbaar wordt gemaakt. Wanneer homoseksualiteit vermoed wordt, raakt de betrokkene vaak in een sociaal isolement en kan hij slachtoffer worden van vernedering en dergelijke. Er kan vanuit worden gegaan dat homoseksuelen die slachtoffer zijn of dreigen te worden van eerwraak of ander geweld, geen bescherming krijgen van de overheid.

Homoseksuelen worden aangemerkt als risicogroep.⁹² Concreet betekent dit dat wanneer deze personen zich beroepen op problemen, gebaseerd op één van de vervolgingsgronden van het Vluchtelingenverdrag, vanuit de autoriteiten of medeburgers, en er sprake is van geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen, al met geringe indicaties aannemelijk is dat deze problemen leiden tot een geponde vrees voor vervolging.

Beoordeling door UNHCR

Homoseksuelen, maar ook transseksuelen, hebben regelmatig te maken met geweld in Irak. Dit geweld wordt enerzijds gepleegd door extremistische groeperingen, anderzijds hebben homoseksuelen ook vaak te maken met geweld vanuit de familie (eerwraak).⁹³ De Iraakse overheid beschouwt de moorden op homoseksuelen niet als een prioriteit; de minister van Justitie stelde dat homoseksualiteit in Irak erg zeldzaam is en wil er daarom geen tijd aan besteden. Veel hooggeplaatste mensen ontkennen zelfs in het geheel dat homoseksualiteit

⁹² C14/4.5 Vc 2000. Bij personen behorende tot een risicogroep zal eerder worden geconcludeerd tot voldoende zwaarwegendheid van de gebeurtenissen.

⁹³ Eligibility Guidelines Iraq, p. 193

voorkomt in Irak.⁹⁴

Ook in de Koerdische regio is homoseksualiteit een taboe. Homoseksuelen hebben moeite om een baan te vinden. Ook hier komt eerwraak van de familie voor. De Koerdische autoriteiten beschermen homoseksuelen niet, omdat homoseksualiteit onrechtmatig wordt geacht gezien het geloof.

1. Gegronde vrees voor vervolging. In heel Irak rust een taboe op homoseksualiteit. Uit de COI en de EG blijkt dat de Iraakse overheid homoseksuelen niet kan of wil beschermen tegen geweld. Dit betekent niet dat alle Iraakse homoseksuelen automatisch in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus. Zij zullen aan moeten tonen dat zij te maken hebben met vervolging; oftewel zij moeten aantonen dat extremistische groeperingen hun aandacht op hen gevestigd hebben. Over het algemeen zal dit betekenen dat de asielzoeker moet aantonen dat hij op een bepaalde manier de aandacht getrokken heeft, waardoor een situatie van vervolging is ontstaan. Niet iedere homoseksueel wordt door anderen herkend als zodanig; de asielzoeker moet aantonen dat in zijn geval de situatie wel zo is, en die situatie bovendien tot vervolging geleid heeft.

Vervolging hoeft in dit geval niet alleen voort te komen vanuit extremisten waartegen de overheid geen bescherming biedt. In het geval van homoseksualiteit komt in Irak –zo blijkt uit de COI en de EG– op grote schaal eerwraak voor. Hiertegen biedt de overheid ook geen bescherming. Personen die eerwraak vrezen vanwege hun seksuele geaardheid zullen in voldoende mate aan moeten kunnen tonen dat hun familie hiertoe bereid is.

2. Op één van de vijf gronden die art. 1A Vluchtelingenverdrag noemt. Het gaat hier om het behoren tot een bepaalde sociale groep. Ook is religie hier van toepassing.⁹⁵ Het gedrag van homoseksuelen kan namelijk gezien worden als on-islamitisch.

3. Buiten het land van nationaliteit. Het gaat om Iraakse asielzoekers die asiel aanvragen in Turkije. Zij zijn dus buiten het land van nationaliteit.

4. Geen mogelijkheid heeft om terug te keren, of uit hoofde van de bedoelde vrees, niet terug wil keren. Asielzoekers moeten wederom aantonen dat de overheid hen niet kan of wil beschermen. In het geval van homoseksualiteit is het vrij duidelijk dat de Iraakse overheid hen niet wil beschermen, zo blijkt uit de COI en de EG. In principe moeten asielzoekers bescherming gezocht hebben bij de overheid en wanneer zij dat niet gedaan hebben, moeten zij motiveren waarom zij dat niet gedaan hebben. Omdat in het geheel ontkend wordt door de Iraakse overheid dat homoseksualiteit voorkomt in Irak, is het aannemelijk dat de overheid homoseksuelen ook niet zal beschermen tegen bedreiging van extremisten. Het zal daarom niet aannemelijk zijn dat een aanvraag voor asiel zal stranden op dit criterium.

Homoseksuelen afkomstig uit Centraal-Irak komen zonder meer in aanmerking voor de vluchtelingenstatus vanwege het prima-faciebeleid dat gevoerd wordt ten aanzien van asielzoekers uit dit gebied. Homoseksuelen afkomstig uit het Koerdische Noord-Irak of uit Zuid-Irak, genieten nauwelijks of geen bescherming vanuit de overheid. Zij zullen aan moeten tonen dat zij gegronde vrees hebben voor vervolging, bijvoorbeeld ten gevolge van eerwraak vanuit de familie, om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus.

4.2.5 Vrouwen

Beoordeling door de Nederlandse staatssecretaris van Justitie

Volgens de grondwet van Irak zijn alle Irakezen gelijk ongeacht hun geslacht. Wet- en regelgeving op basis van de nieuwe grondwet kan echter alleen tot stand komen wanneer die niet in strijd is met de gevestigde islamitische regels. Daarnaast mogen, ingevolge de grondwet, aanhangers van elke religie vrij hun persoonlijke aangelegenheden regelen. Er wordt voor gevreesd dat dit in de praktijk leidt tot een beperking van de rechten van de

⁹⁴ COI Irak, p. 148

⁹⁵ Eligibility Guidelines Iraq, p. 27

vrouw.⁹⁶

De veiligheidssituatie, de strenge leefregels en conservatieve normen maken het voor vrouwen moeilijk om deel te nemen aan politieke activiteiten en het publieke leven. Uit veiligheidsoverwegingen en om intimidatie en commentaar te vermijden dragen steeds meer vrouwen en meisjes in het openbaar een hoofddoek en bedekkende kleding.

Door het aanhoudende geweld in Irak staan er relatief veel alleenstaande vrouwen aan het hoofd van een huishouden. De vaak gedwongen rol van kostwinner van het gezin wordt niet altijd door de omgeving geaccepteerd. Veel meisjes volgen ook niet langer onderwijs omdat zij in het huishouden moeten helpen.

In heel Irak zijn vrouwen slachtoffer van geweld, zowel in de huiselijke kring als daarbuiten.

De Vreemdelingencirculaire 2000 bevat in het landgebonden beleid voor Irak geen specifieke bepalingen over vrouwen in het algemeen. Er worden ook geen groepen vrouwen aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep of risicogroep. Vrouwen die asiel aanvragen op grond van discriminatie wegens sekse dienen dus het 'reguliere traject' te doorlopen.

Wel bevat de Vreemdelingencirculaire een tweetal bepalingen die ingaan op eerwraak en bloedwraak. Eerwraak komt in heel Irak voor en treft bijna altijd de vrouw en in uitzonderlijke gevallen ook de man. Eerwraak kan bestaan uit lijfelijk straffen, maar ook doden komt voor. Asielzoeksters die aannemelijk kunnen maken dat zij gegronde vrees hebben voor eerwraak en niet voldoende bescherming in kunnen roepen van de overheid komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel.

Asielzoeksters die stellen te vrezen voor bloedwraak of andere inter-tribale problemen tussen families, stammen of clans worden geacht te worden beschermd door hun familie. Soms kunnen ook de autoriteiten bescherming bieden. Indien de asielzoekster desondanks aannemelijk kan maken geen bescherming te kunnen krijgen komt in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel.

Beoordeling door UNHCR

Het gebrek aan veiligheid in het land heeft een serieuze, negatieve impact op vrouwen. Bijna 27% van de vrouwen heeft geen opleiding genoten; bijna 87% van de vrouwen werkt niet buitenshuis.⁹⁷ Vrouwen met specifieke profielen (politiek, bepaalde professionals, activisten of vrouwen die zich bezighouden met sociale of religieuze mores) zijn doelwit van extremistische groeperingen. Vrouwen zijn vaak slachtoffer van mensenrechtenschendingen, waaronder (huiselijk) geweld, seksueel misbruik en eerwraak-gerelateerd geweld. Bij eerwraak-gerelateerde misdaden is de rechter vaak uiterst soepel, als de dader al aangeklaagd wordt. Een vrouw heeft bijzonder weinig rechten wanneer haar man ontvoerd is, of in geval van scheiding. Sinds april 2009 neemt het huiselijk geweld in Irak weer toe. De strafwet staat een man toe om zijn vrouw te straffen binnen 'de normen die de wet aangeeft'. Er is echter nooit een wet aangenomen die deze normen omschrijft, waardoor onduidelijk is welke straffen wel of niet geoorloofd zijn volgens de wet. Er zijn blijf-van-mijn-lijf-huizen, maar niet veel en er is weinig plaats. Deze zijn bovendien soms doelwit van aanslagen. Ook in de Koerdische regio's komt veel geweld jegens vrouwen voor. Vrouwenbesnijdenis en eerwraak-gerelateerde misdaden vinden op grote schaal plaats. De Koerdische autoriteiten nemen wel steeds meer maatregelen tegen deze misdaden, maar niet voldoende om de veiligheid van vrouwen te garanderen.

1. Gegronde vrees voor vervolging. Vrouwen kunnen niet alleen op basis van hun sekse de vluchtelingenstatus claimen. De asielzoekster moet haar aanvraag voor asiel individualiseren. Te denken valt aan eerwraak, bloedwraak, besnijdenis. Deze situaties kunnen leiden tot vluchtelingenschap, aangezien de Iraakse overheid hen in onvoldoende

⁹⁶ Algemeen ambtsbericht Irak, p. 55. Zie ook 2008 Country Reports on Human Rights Practices- Irak, 2009.

⁹⁷ COI Irak, p. 153.

mate kan beschermen. Dit geldt ook voor het relatief veilige KRG-gebied. Het is onmogelijk om alle situaties waarin vrouwen kunnen verkeren die tot vluchtelingenschap kunnen leiden te benoemen. Steeds blijft van belang dat de asielzoekster een gegronde vrees heeft voor vervolging. Vervolging zal bijna altijd uitgaan van extremisten of familie, en niet vanuit de overheid. Zij moet aantonen dat haar leven of vrijheid bedreigd wordt omdat zij een vrouw is. Binnen dit kader passen de situaties van eerwraak, bloedwraak, besnijdenis, andere mishandelingen, misschien in het kader van huiselijk geweld, of het behoren tot een specifiek profiel. Haar subjectieve vrees zal zij moeten onderbouwen met een objectieve situatie; bijvoorbeeld een bewijs van aangifte of getuigenissen van familie of vrienden. Ook de informatie uit de COI en de EG kunnen helpen bij het aantonen van de gegrondheid van de vrees. Veelal zal de situatie op cumulatieve gronden tot vluchtelingenschap moeten leiden: de algemene sfeer van geweld jegens vrouwen in Irak draagt hieraan bij.

2. *Op één van de vijf gronden die art. 1A Vluchtelingenverdrag noemt.* Hier zal vaak overlap plaatsvinden. Vrouwen behoren tot een bepaalde sociale groep, maar veel geweld zal plaatsvinden vanuit een religieuze achtergrond. Beide gronden kunnen in dat geval gelden.⁹⁸ Normaal gesproken is alleen de grond 'het behoren tot een bepaalde sociale groep' niet genoeg. Veelal zal ook geen sprake zijn van vervolging alleen op die grond. In voorkomende gevallen kan deze grond wel voldoende zijn.⁹⁹

3. *Buiten het land van nationaliteit.* Hier wordt aan voldaan.

4. *Geen mogelijkheid heeft om terug te keren, of uit hoofde van de bedoelde vrees, niet terug wil keren.* Uit de COI en EG blijkt al dat de Iraakse overheid vrouwen over het algemeen niet beschermd tegen geweld. Er zijn wetten aangenomen, maar die worden niet (altijd) in uitvoer gebracht. Hier geldt opnieuw dat de vrouw wel bescherming gezocht moet hebben bij de Iraakse overheid. Heeft ze dat niet gedaan, dan moet zij in voldoende mate motiveren waarom zij dat niet gedaan heeft.

Vrouwen, afkomstig uit Centraal-Irak komen zonder meer in aanmerking voor de vluchtelingenstatus wegens het prima-faciebeleid dat gevoerd wordt. Vrouwen uit Zuid-Irak of het Koerdische Noord-Irak zullen aan moeten tonen dat zij gegronde vrees voor vervolging hebben, bijvoorbeeld wegens eerwraak of besnijdenis, om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus.

4.2.6 Werknemers van risicoberoepen

Beoordeling door de Nederlandse staatssecretaris van Justitie

Het algemeen ambtsbericht stelt dat personen die kenbaar of verondersteld werkzaam zijn voor de coalitie, de regering, de MNF-I, internationale organisaties, waaronder hulporganisaties, buitenlandse overheden, buitenlandse journalisten en hun persagentschappen, westerse bedrijven en ambassades of het Iraakse leger en hun familieleden, een zeer hoog risico lopen om doelwit te worden van aanslagen, ontvoering of moord. (Verondersteld) werkzaam zijn voor de Internationale Zone in Baghdad of (verondersteld) op een andere manier iets gedaan te hebben voor de genoemde organisaties kan al een ernstige risicofactor vormen.¹⁰⁰ Dit geldt ook voor tolken, rechters, advocaten, personen die werkzaam zijn in het onderwijs of de gezondheidszorg, studenten, artiesten en sportlieden.¹⁰¹ Lokale medewerkers van internationale troepen kunnen rekenen op bescherming zolang zij bij deze troepen zijn, maar eenmaal thuis worden zij niet meer beschermd.¹⁰²

⁹⁸ Eligibility Guidelines Iraq, p. 27.

⁹⁹ Handbook, par. 77-79.

¹⁰⁰ Algemeen ambtsbericht Irak, p. 60.

¹⁰¹ C24/11.3.5 Vc 2000.

¹⁰² Algemeen ambtsbericht Irak, p. 61.

Personen, die aan kunnen tonen dat zij vanwege hun werkzaamheden een gegronde vrees voor vervolging dan wel een onmenselijke behandeling hebben, waartegen hen geen bescherming wordt geboden, komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid onder a of b. Het enkele feit dat de vreemdeling werkzaamheden heeft verricht is onvoldoende voor de conclusie dat er gegronde vrees voor vervolging of onmenselijke behandeling bestaat.¹⁰³ De asielzoeker dient de aanvraag te individualiseren. Een willekeurige geweldssituatie in het land van herkomst is onvoldoende om dit aan te tonen. Overigens wordt deze bevolkingsgroep niet aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep en geldt daarom geen verminderde bewijslast.

Beoordeling door UNHCR

Mensen die werkzaam zijn voor de MNF-I lopen een groot risico om doelwit te worden van aanslagen. In het bijzonder gaat het hier om tolken.¹⁰⁴ Mensen, die werkzaam zijn bij de overheid, waaronder ook politici, hun familie, chauffeurs of bodyguards, vormen om verschillende redenen doelwit voor extremisten, van hun politieke mening tot het brengen van onrust in het land.¹⁰⁵ Volgens de Eligibility Guidelines¹⁰⁶ vormen ook academici, rechters, advocaten, docenten, professoren, artsen, ander medisch personeel en atleten een primair doelwit voor extremistische groeperingen. Het kan gaan om hun (vermeende) politieke mening, hun sociale status, de mogelijkheid om de stabiliteit van het land te frustreren, maar ook om een slecht uitgevoerde chirurgische ingreep, het toekennen van een onvoldoende bij examens of het verliezen van een rechtszaak.¹⁰⁷ Ook hun familie loopt het risico om doelwit te worden.¹⁰⁸ Dit gebeurt het meest in de grote steden Bagdad, Mosul en Basrah en daarnaast in iets mindere mate in geheel Centraal- en Zuid-Irak.

1. *Gegronde vrees voor vervolging.* Het uitoefenen van een bepaald beroep is niet voldoende voor de vluchtelingenstatus. Er moet een concrete aanwijzing zijn dat het leven of de vrijheid van de persoon in kwestie bedreigd wordt. De asielzoeker moet ook hier de aanvraag wederom individualiseren, door concreet aan te geven waarom specifiek zijn leven of vrijheid in gevaar is.

2. *Op één van de vijf gronden die art.1A Vluchtelingenverdrag noemt.* Het gaat hier om uiteenlopende gronden: politieke mening zal over het algemeen een rol spelen, maar ook het behoren tot een bepaalde sociale groep. Het geweld kan ook plaatsvinden vanuit religieuze overwegingen en ook ras of nationaliteit kan een rol spelen.

3. *Buiten het land van nationaliteit.* Zoals reeds uiteengezet, gaat het om asielzoekers in Turkije.

4. *Geen mogelijkheid heeft om terug te keren, of uit hoofde van de bedoelde vrees, niet terug wil keren.* De asielzoeker moet wel bescherming gezocht hebben bij de overheid. Deze is bovendien soms ook in staat om die effectief te bieden aan werknemers van risicoberoepen. Wanneer de overheid voldoende bescherming kan bieden, vervalt het recht op internationale bescherming.

Personen, afkomstig uit Centraal-Irak komen zonder meer in aanmerking voor de vluchtelingenstatus wegens het prima-faciebeleid dat gevoerd wordt ten aanzien van asielzoekers uit deze regio. Asielzoekers afkomstig uit Zuid- of Noord-Irak zullen aan moeten tonen dat zij een gegronde vrees voor vervolging hebben. Het enkele feit dat de asielzoeker het beroep uitoefent is daarvoor niet voldoende.

¹⁰³ C24/11.3.5 Vc 2000.

¹⁰⁴ Eligibility Guidelines Iraq, p. 168.

¹⁰⁵ Eligibility Guidelines Iraq, p. 162.

¹⁰⁶ Eligibility Guidelines Iraq, p. 179.

¹⁰⁷ Eligibility Guidelines Iraq, p. 180.

¹⁰⁸ Eligibility Guidelines Iraq, p. 182

4.2.7 Bevolkingsgroepen samengevat in schema

In het onderstaande schema wordt het beleid van de Nederlandse staatssecretaris van Justitie schematisch afgezet tegen het beleid van UNHCR ten aanzien van de hierboven besproken bevolkingsgroepen. Op deze manier is snel zichtbaar welk beleid door beide organisaties gevoerd wordt ten aanzien van de bevolkingsgroepen.

Bevolkingsgroep	Nederland	UNHCR
Journalisten & intellectuelen	Individuele beoordeling op basis van art. 29, lid 1 sub a Vw 2000 (verdragsvluchtelingenschap). De gegronde vrees voor vervolging moet aangetoond worden op individuele basis. Het aannemen van een onafhankelijke houding is onvoldoende om de gegronde vrees voor vervolging aan te tonen.	Buiten Centraal-Irak: individuele beoordeling o.b.v. art. 1A Vluchtelingenverdrag. Documenten constateren wel een belangrijk gevaar voor journalisten. De gegronde vrees voor vervolging is echter niet aangetoond met enkel het beroep hebben van journalist. Er moet een individuele vrees voor vervolging aanwezig zijn.
Christenen	Individuele beoordeling op basis van art. 29, lid 1 sub a Vw 2000 (verdragsvluchtelingenschap) of op basis van art. 29, lid 1 sub b Vw 2000 (dreigende schending art. 3 EVRM) omdat zij aangemerkt worden als kwetsbare minderheidsgroep. Zij hebben voor sub b een verminderde bewijslast. Beperkt aannemelijk maken dat een dreigende schending van art. 3 EVRM aanwezig is vanwege het behoren tot de christelijke minderheidsgroep is voldoende.	Buiten Centraal-Irak: individuele beoordeling o.b.v. art. 1A Vluchtelingenverdrag. Documenten spreken over een gevaar voor christenen in Centraal- en Zuid-Irak. Christenen uit het KRG-gebied kunnen de bescherming van de overheid inroepen en komen daarom hoogstwaarschijnlijk niet in aanmerking voor de vluchtelingenstatus. Dit geldt niet voor tot het christendom bekeerde moslims in het KRG-gebied. Zij kunnen geen bescherming van de overheid inroepen.
Mandeeërs, Yezidi's, Shabak, Kaka'i & Joden	Individuele beoordeling op basis van art. 29, lid 1 sub a Vw 2000 (verdragsvluchtelingenschap) of op basis van art. 29, lid 1 sub b Vw 2000 (dreigende schending art. 3 EVRM) omdat religieuze minderheden aangemerkt worden als kwetsbare minderheidsgroep. Zij hebben voor sub b een verminderde bewijslast. Beperkt aannemelijk maken dat een dreigende schending van art. 3 EVRM aanwezig is vanwege het behoren tot de religieuze minderheidsgroep is voldoende.	Buiten Centraal-Irak: individuele beoordeling o.b.v. art. 1A Vluchtelingenverdrag. Documenten spreken over een gevaar voor religieuze minderheidsgroepen in Centraal- en Zuid-Irak. Leden van een religieuze minderheidsgroep die afkomstig zijn uit het KRG-gebied maken weinig kans op de vluchtelingenstatus omdat zij de bescherming van de overheid kunnen inroepen.
Homoseksuelen	Individuele beoordeling op basis van art. 29, lid 1 sub a Vw 2000. Homoseksuelen worden	Buiten Centraal-Irak: individuele beoordeling o.b.v. art. 1A Vluchtelingenverdrag.

	aangemerkt als risicogroep. Geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen kunnen al met geringe indicaties de gegronde vrees voor vervolging aantonen.	Documenten spreken over een gevaar voor homoseksuelen vanuit de familie (eerwraak) of extremistische groeperingen in heel Irak. Een homoseksuele geaardheid alleen is niet voldoende om de gegronde vrees voor vervolging aan te tonen.
Vrouwen	Alleen op basis van hun sekse kunnen vrouwen niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. De aanvraag moet geïndividualiseerd worden. Afhankelijk van haar reden om asiel aan te vragen kan haar aanvraag beoordeeld worden in het licht van art. 29, lid 1 sub a, b of c Vw 2000.	Buiten Centraal-Irak: enkel op basis van hun sekse kunnen zij niet in aanmerking komen voor het vluchtelingenschap. Er moet meer aan de hand zijn dan enkel discriminatie en de vrouw moet haar aanvraag individualiseren, bijvoorbeeld eer- of bloedwraak of besnijdenis.
Werknemers van risicoberoepen	Individuele beoordeling op basis van art. 29, lid 1 sub a Vw 2000. Het enkel verricht hebben van werkzaamheden in een risicoberoep is onvoldoende om de gegronde vrees voor vervolging aan te tonen. Zij moeten bovendien aantonen geen bescherming te genieten van de overheid.	Buiten Centraal-Irak: enkel het uitoefenen van een bepaald beroep is niet voldoende voor de vluchtelingenstatus. Asielzoekers moeten aantonen dat zij een individuele, gegronde vrees hebben voor vervolging.

5. Conclusies

In dit hoofdstuk zal de centrale vraagstelling beantwoord worden:

Welke verschillen en overeenkomsten bestaan er tussen de voorwaarden die Nederland en UNHCR Ankara hanteren om in aanmerking te komen voor een vluchtelingenstatus bij asielaanvragen van mensen uit Irak?

Er kunnen verschillende conclusies getrokken worden naar aanleiding van het onderzoek. Zij zijn ingedeeld in paragrafen die overeenkomen met de opbouw van het onderzoeksrapport.

5.1 Overeenkomsten en verschillen in de algemene procedure

Nederland heeft verschillende gronden op basis waarvan zij een verblijfsvergunning asiel kan verlenen. De gronden die belangrijk zijn voor dit onderzoek zijn:

1. Verdragsvluchtelingenschap, artikel 29, lid 1 sub a Vw 2000.
2. Reële kans op schending artikel 3 EVRM bij terugkeer, artikel 29, lid 1 sub b Vw 2000.
3. Klemmende redenen van humanitaire aard, artikel 29, lid 1 sub c Vw 2000.
4. Categoriale bescherming, artikel 29, lid 1 sub d Vw 2000.

Zij volgen uit artikel 29 Vreemdelingenwet 2000. Nederland beoordeelt de situatie van asielzoekers zodoende niet alleen in het licht van het Vluchtelingenverdrag, maar ook in het licht van artikel 3 EVRM en klemmende redenen van humanitaire aard. Categoriale bescherming kan van tevoren aan een bepaalde groep mensen worden toegekend en wordt op dit moment gevoerd ten aanzien van asielzoekers uit Ivoorkust en bepaalde delen van Sudan.

Turkije kent ingevolge de geografische begrenzing die zij tot op heden nog hanteert, geen vluchtelingenstatus toe aan asielzoekers die komen uit niet-Europese landen. Omdat er wel veel asielzoekers uit niet-Europese landen naar Turkije komen om asiel aan te vragen, gaat UNHCR over de statusdeterminatieprocedure van niet-Europeanen in Turkije. Een belangrijk verschil dat ontstaat als gevolg van deze geografische begrenzing is dat alle niet-Europese vluchtelingen die als zodanig erkend worden onder artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag door UNHCR niet in Turkije zullen blijven, maar hergevestigd worden in een derde land.

UNHCR beoordeelt de status in het licht van het Vluchtelingenverdrag. Zij kent dus de vluchtelingenstatus toe op grond van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag. Dit is vergelijkbaar met verlening van een Nederlandse verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, lid 1 sub a Vw 2000.

Daarnaast kent UNHCR Ankara de 'Extended Mandate status' toe aan asielzoekers uit Somalië, Sudan en binnenkort ook aan asielzoekers uit bepaalde delen van Afghanistan. Deze 'Extended Mandate status' wordt toegekend aan mensen die afkomstig zijn uit gebieden waar een situatie heerst van algemeen en willekeurig geweld. Zij worden aangemerkt als vluchteling, niet omdat zij voldoen aan de beschrijving van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag, maar omdat zij voldoen aan de definitie die hoort bij de extended mandate status.¹⁰⁹ Deze extended mandate status is vergelijkbaar met artikel 29, lid 1 sub d Vw 2000, het Nederlandse categoriale beschermingsbeleid.

Verdragsvluchtelingenschap

UNHCR maakt gebruik van COI-Reports en Eligibility Guidelines, die toegepast worden met behulp van het Handbook¹¹⁰. De Nederlandse Staatssecretaris van Justitie maakt gebruik van de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000, de Vreemdelingendecret-circulaire

¹⁰⁹ Hij, die buiten het land van herkomst of voormalig verblijf is en geen mogelijkheid heeft om terug te keren of dat niet wil vanwege serieuze en willekeurige bedreiging van het leven, fysieke integriteit of vrijheid door algemeen geweld of gebeurtenissen die de openbare orde serieus verstoren.

¹¹⁰ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (Handbook).

2000 en het Voorschrift Vreemdelingen.

Gekeken naar deze regelingen kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse staatssecretaris van Justitie en UNHCR de criteria van het Vluchtelingenverdrag hetzelfde toe passen. Dit is een belangrijke overeenkomst; het zou immers vreemd zijn als Nederland, dat bovendien op basis van artikel 33 Vw 2000 samenwerkt met UNHCR, de criteria die volgen uit art. 1A van het Verdrag, anders zou toepassen dan UNHCR.

Vastleggen van beleid

Een belangrijk verschil is dat Nederland een document heeft dat een duidelijk landgebonden beleid bevat (de Vreemdelingencirculaire 2000). Dit landgebonden beleid geeft voor een aantal bevolkingsgroepen precies aan hoe de situatie voor die bevolkingsgroep is en verbindt daar een conclusie aan in de vorm van beleid: bijvoorbeeld een verminderde bewijslast. Dit in tegenstelling tot het Handbook van UNHCR, dat wel aangeeft hoe de criteria van artikel 1A Vluchtelingenverdrag toegepast moeten worden, maar geen landgebonden beleid bevat. De Eligibility Guidelines en de COI-Reports geven wel een duidelijke weergave van de situatie in een land, maar gaan verder niet in op beleid. Het toepassen van de criteria komt daarmee volledig aan op de Legal Officer.

Rechtsmiddelen

Voortbordurend op het vorige punt moet geconstateerd worden dat UNHCR op geen manier gecontroleerd kan worden door een rechtsprekend orgaan. De beroepsprocedure, die de asielzoeker op kan starten in het geval van een afwijzende beslissing, vindt plaats bij UNHCR. De Appeal Officer, die een onpartijdig oordeel dient te geven over de zaak, is een medewerker van UNHCR en wordt ook betaald door UNHCR. De vraag is in hoeverre deze Appeal Officer onpartijdig is, gezien het feit dat hij in ieder geval de schijn van partijdigheid over zich heeft. Na de beroepsprocedure wordt de zaak immers gesloten en kan alleen heropend worden in het geval van nieuwe informatie. UNHCR is geen staat en kan daarom ook niet aangeklaagd worden bij internationale gerechtshoven als het EHRM.

Hiermee hangt samen dat de beslissingen van UNHCR niet gemotiveerd zijn. De asielzoeker die een afwijzing van zijn asielaanvraag krijgt bij UNHCR kan niet controleren op welke grond hij afgewezen is. Dit heeft belangrijke gevolgen voor zijn positie in de procedure van het beroep. Wanneer de asielzoeker niet weet op welke grond hij afgewezen is, kan hij zich daar immers moeilijk tegen verweren.

5.2 Overeenkomsten en verschillen in de rechten van de vluchteling

De rechten van vluchtelingen zijn gewaarborgd in het Vluchtelingenverdrag. Als partij zijnde dient een staat deze rechten te waarborgen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het recht op vrijheid van godsdienst, op werk, op huisvesting, enzovoort.

De Turkse overheid herkent niet-Europese asielzoekers niet als vluchteling, maar als asielzoeker. Daarom hoeft de Turkse overheid hen geen rechten toe te kennen, zoals die zijn neergelegd in het Vluchtelingenverdrag. Dit is een verschil, aangezien Nederland die rechten aan hen ingevolge het Vluchtelingenverdrag wel dient toe te kennen.

In samenwerking met UNHCR probeert de Turkse overheid deze rechten wel te waarborgen voor niet-Europese asielzoekers die door UNHCR herkend zijn als vluchtelingen en wachten op een hervestigingsmogelijkheid in een derde land. Deze mensen kunnen immers soms jaren wachten op een mogelijkheid tot hervestiging. De constructie met het Asielzoekers Identiteitsbewijs en de Residence Permit blijkt echter in praktijk niet altijd te werken, omdat niet-Europese vluchtelingen niet altijd over voldoende financiële middelen beschikken om de kosten van deze verblijfsvergunning te betalen. Wanneer dit het geval is betekent dat aan hen niet de rechten worden toegekend waar zij ingevolge het Vluchtelingenverdrag recht op hebben: het recht op werk, gezondheid, onderwijs, enzovoort. Dit is een vicieuze cirkel: de vluchteling kan het bedrag niet betalen, waardoor hij geen recht heeft om (legaal) te werken en het aantal mogelijkheden voor hem om geld te verdienen weer minder worden.

Dit geldt niet alleen voor de vluchtelingen die wachten op een hervestigingsmogelijkheid, maar ook voor diegenen die verblijven onder de 'Extended Mandate'. Zij hebben geen uitzicht op hervestiging en kunnen ook niet terug naar het land van herkomst vanwege de situatie van willekeurig geweld daar. Ook zij dienen het bedrag dat gemoeid is met de verblijfsvergunning en het asielzoekersindentiteitsbewijs te voldoen, om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt, voor huisvesting, enzovoort.

5.3 Overeenkomsten en verschillen in de beoordeling van aanvragen uit Irak

Een van de belangrijkste verschillen tussen Nederland en UNHCR in de beoordeling van aanvragen uit Irak is het feit dat UNHCR een prima-faciebeleid voert voor de vijf centraal gelegen provincies Baghdad, Diyala, Kirkuk, Ninewa en Salah Al-Din. Asielzoekers uit deze provincies hoeven bij UNHCR in Turkije niet individueel aan te tonen dat zij recht hebben op asiel. Nederland voert sinds ruim een jaar geen categoriaal beschermingsbeleid meer voor Centraal- en Zuid-Irak. De aanvragen van asielzoekers uit alle delen van Irak worden in Nederland daarom wel individueel beoordeeld.

Gekeken naar de resultaten van het onderzoek kan de conclusie getrokken worden dat op basis van de gegevens waarmee dit onderzoek uitgevoerd is het lijkt dat de Nederlandse staatssecretaris een soepeler beleid voert ten aanzien van religieuze minderheden in Irak. Christenen, Mandeeërs, Yezidi's, Shabak, Kaka'i en Joden worden immers aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep. Zij hebben een verminderde bewijslast voor het aantonen van een situatie bedoeld in artikel 29, lid 1 sub b Vw 2000, die handelt over een dreigende schending van artikel 3 EVRM bij uitzetting. Hetzelfde geldt voor homoseksuelen; zij worden aangemerkt als risicogroep en hebben daarmee een verminderde bewijslast om de gegronde vrees voor vervolging aan te tonen uit artikel 1A Vluchtelingenverdrag, dat vertaald is naar artikel 29, lid 1 sub a Vw 2000.

De documenten van UNHCR maken een duidelijk verschil tussen de situatie in Noord-Irak (KRG-gebied) en Zuid-Irak. Het Nederlandse ambtsbericht doet dat ook, al vertaalt zich dat niet naar de Vreemdelingencirculaire. Dat is opmerkelijk, maar niet onoverkomelijk; uiteindelijk wordt iedere asielzoeker individueel beoordeeld en dan blijkt vanzelf dat diegenen die afkomstig zijn uit het KRG-gebied waarschijnlijk meer moeite zullen hebben om aan te tonen dat zij vallen binnen het kader van artikel 29 Vw 2000.

Ten aanzien van de overige groepen kan op basis van de gebruikte gegevens niet geconstateerd worden dat één van de twee organisaties een soepeler toelatingsbeleid voert dan de ander. Beide eisen een geloofwaardig en geïndividualiseerd relaas van de asielzoeker.

Over het geheel genomen kan niet gezegd worden dat Nederland of UNHCR een soepeler beleid voert ten opzichte van de ander. Voor asielzoekers uit de vijf centraal gelegen provincies in Irak waarvoor UNHCR een prima-faciebeleid voeren kan gezegd worden dat zij bij UNHCR een grotere kans hebben op het krijgen van de vluchtelingenstatus, daar er geen individuele beoordeling plaatsvindt. Voor wat betreft leden van religieuze minderheden of homoseksuelen uit andere gebieden dan de vijf centrale provincies kan gezegd worden dat zij in Nederland een verminderde bewijslast hebben, wat ertoe kan leiden dat zij in Nederland eerder toegelaten worden dan door UNHCR. Of dat in de praktijk ook zo is, kan op basis van dit onderzoek niet geconcludeerd worden.

6. Aanbevelingen

Juridisch gezien kloppen er een aantal zaken niet bij UNHCR. Daarover zouden een aantal aanbevelingen gedaan kunnen worden.

- UNHCR zou de organisatie transparanter kunnen maken. De manier van werken van de organisatie is niet voldoende duidelijk. Voor asielzoekers moet het moeilijk zijn om zich voor te bereiden op de procedure bij UNHCR –als zij daar al tijd voor hebben. Dit geldt met name voor de beroepsprocedure. De asielzoeker zou zich moeten kunnen verweren; zonder de motivatie tot afwijzing kan hij zich hier nauwelijks op voorbereiden. UNHCR zou haar afwijzingen in voldoende mate moeten motiveren.
- Ook zou UNHCR de beroepsprocedure onpartijdiger kunnen maken. Op dit moment heeft het veel weg van een procedure van administratief bezwaar. Het is van belang dat asielzoekers op een bepaalde manier kunnen klagen bij een onafhankelijke instantie. Dit kan mogelijk gemaakt worden door de beroepsprocedure te wijzigen of de mogelijkheid in te stellen om te klagen bij een onafhankelijk orgaan.
- De situatie voor vluchtelingen die niet de kosten voor het verblijf in Turkije kunnen betalen zou absoluut verbeterd kunnen worden. Dit geldt tevens voor vluchtelingen die verblijven onder de 'Extended Mandate status'. Zij dienen de rechten te krijgen waar zij ingevolge het Vluchtelingenverdrag recht op hebben. De vicieuze cirkel zou doorbroken moeten worden door meer mogelijkheden in te stellen tot bijstand of kostenvermindering voor asielzoekers in een slechte financiële situatie.

De belangrijkste knelpunten in de procedure van UNHCR en de rechten van de vluchteling in Turkije zijn echter rechtstreeks toe te schrijven aan de geografische begrenzing die de Turkse overheid tot op heden hanteert. Door deze begrenzing dienen allerlei juridische constructies bedacht te worden om mensen die geen mogelijkheid hebben om terug te keren toch bescherming te bieden, via een hervestigingsprocedure in een derde land, ofwel door alsnog de mogelijkheid te bieden om in Turkije te verblijven onder de 'Extended Mandate status'. Deze constructies zijn nodig, omdat het terugsturen van deze mensen naar het land van herkomst onmogelijk is.

Het is een mogelijkheid om de knelpunten in de procedure van UNHCR, zoals die hierboven zijn opgesomd, te verbeteren door aanpassingen te doen in de procedure van UNHCR. Veel aantrekkelijker is het om deze problemen permanent op te lossen door Turkije de taak zelf te laten oppakken. Dan wordt het statusdeterminatieproces immers gecontroleerd door een onafhankelijke beroepsinstantie (gerechtshoven) en kan Turkije in het geval dat zij haar verdragsverplichtingen niet naleeft direct op de vingers getikt worden door internationale organisaties zoals het EHRM.

Turkije moet haar geografische begrenzing opheffen. Dan pas kunnen alle rechten die vluchtelingen hebben ingevolge het Vluchtelingenverdrag nageleefd worden. Het opheffen van de begrenzing en de gevolgen die dat heeft voor Turkije is een taak die niet alleen Turkije toekomt. Westerse landen moeten hierin ook hun verantwoordelijkheid nemen en dienen Turkije hulp te bieden met de grote stroom van vluchtelingen waarmee zij jaarlijks te maken heeft. Het vluchtelingenprobleem is namelijk niet alleen een probleem van Turkije, alleen omdat de geografische positie van Turkije haar toevallig een bereikbaar land maakt voor veel vluchtelingen.

7. Evaluatie

Na afloop van het onderzoek is het van belang om het onderzoek te evalueren. In dit hoofdstuk is ruimte gemaakt om kritische kanttekeningen bij het onderzoek te plaatsen waar nodig. Ook wordt ingegaan op mogelijk vervolgonderzoek.

7.1 Evaluatie onderzoek

De belangrijkste kanttekening die bij het onderzoek gemaakt dient te worden is het feit dat niet alle bevolkingsgroepen uit Irak die op een manier in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel in Nederland of de vluchtelingenstatus van UNHCR belicht zijn in dit onderzoek. Er is een selectie gemaakt op basis van wat de Nederlandse Vreemdelingencirculaire aanmerkt als 'groepen die verhoogde aandacht vragen' en de Eligibility Guidelines van UNHCR aanmerkt als 'groups at risk'. Er zijn natuurlijk veel meer situaties denkbaar waarin iemand recht kan hebben op internationale bescherming, zeker gezien het feit dat ook op basis van cumulatieve gronden de vluchtelingenstatus toegekend kan worden. Het is simpelweg niet mogelijk –zeker niet gezien het tijdsbestek waarin dit onderzoek volbracht dient te worden- om alle mogelijke situaties te belichten.

Ook de verschillen en overeenkomsten in de algemene procedures van Turkije en Nederland die genoemd zijn in dit onderzoek vormen geen limitatieve opsomming. Duikt men dieper in deze stof, dan zijn er waarschijnlijk meer overeenkomsten en verschillen te benoemen. Het schetsen van de asielprocedures was nodig om de plaatsing van de specifieke voorwaarden voor Irak in de procedures te verduidelijken. Daarbij zijn een aantal opmerkelijkheden ook genoemd: de 'extended mandate status' heeft bijvoorbeeld op zichzelf gezien geen directe binding met asielzoekers uit Irak, aangezien zij daarvoor niet in aanmerking komen. Het vormt echter wel een substantieel onderdeel van de gehele asielprocedure van UNHCR en de problemen die ondervonden worden vanwege de geografische begrenzing van de Turkse overheid op artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag.

Daarnaast verdient ook de praktische controle van dit onderzoek vermelding in dit hoofdstuk. UNHCR voert een streng privacybeleid om de anonimiteit van asielzoekers die een aanvraag indienen bij UNHCR te garanderen. Derhalve maakt zij haar beslissingen niet openbaar. Het is daarmee tevens onmogelijk geworden om te controleren wat UNHCR daadwerkelijk beslist. Dit onderzoek is daarom gebaseerd op wat UNHCR en de Nederlandse staatssecretaris van Justitie zouden moeten beslissen op basis van hun (wettelijke) regelingen. Of zij ook daadwerkelijk hun regelingen op deze manier uitleggen en beslissen conform deze regelingen valt buiten het bereik van het onderzoek.

7.2 Mogelijk vervolgonderzoek

Gezien het bovenstaande zou het interessant zijn om een praktijkonderzoek als vervolgonderzoek aan te bevelen, dat ingaat op de vraag of UNHCR en de Nederlandse staatssecretaris van Justitie ook daadwerkelijk beslissen wat zij op basis van hun documenten zouden moeten beslissen. Zoals echter reeds boven uiteengezet is, is het onmogelijk om de beslissingen van UNHCR te controleren.

In navolging van de aanbevelingen zou een onderzoek naar de mogelijkheden om de geografische begrenzing op te heffen een optie zijn. Met name de consequenties van het opheffen van de geografische begrenzing en de mogelijkheden om die nieuwe situatie op een juiste manier op te vangen zouden dan in kaart moeten worden gebracht. De Turkse overheid maakt echter geen haast met het opheffen van deze begrenzing. Naar de mening van de onderzoeker is er op korte termijn dan ook geen reden voor dit vervolgonderzoek.

Bronvermelding

Boeken

Ay e.a. 2005

K. Ay e.a., *Asylum and Migration Legislation*, Ankara: Turkish Ministry of Interior and United Nations High Commission for Refugees 2005.

Baarda, De Goede en Teunissen 2005

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2005.

Holterman 2002

Th. Holterman, *Vreemdelingenrecht. Toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland*, Dordrecht: Kluwer 2002.

Kampstra 2008

E.M. Kampstra, *Vreemdelingenrecht*, Deventer: Kluwer 2008.

Kirişci e.a. 2000

K. Kirişci e.a., *The collection of Turkish Jurisprudence on Asylum, Refugees and Migration*, Ankara: United Nations High Commission for Refugees 2000.

Kuijter e.a. 2005

A. Kuijter e.a., *Nederlands Vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005.

Nollkaemper 2007

A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

UNHCR 1992

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Genève: UNHCR 1992.

Internet sites

European Country of Origin Information Network

<www.ecoi.net>

Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken

<www.minbuza.nl>

Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

<www.ind.nl>

United Nations High Commission for Refugees

<www.unhcr.org>

Refworld: Refugee Decision Support (by UNHCR)

<www.refworld.org>

Artikelen

Mandal 2005

R. Mandal, *Legal Protection Policy Research Series. Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ('Complementary Protection')*, UNHCR 2005.

Kaya 2009

I. Kaya, *Reform in Turkish asylum law: adopting the EU acquis?*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies 2009.

UNHCR 2009

The UN Refugee Agency, *Information for non-European nationals seeking asylum in Turkey*, UNHCR 2009.

UNHCR 2005

The UN Refugee Agency, *Refugee Status Determination. Identifying who is a refugee*, UNHCR 2005.

UNHCR

UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention.

Overige

2008 Country Report on Human Rights Practices-Iraq

US Department of State, *2008 Country Report on Human Rights Practices-Iraq*, 25 februari 2009.

Algemeen ambtsbericht Irak

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Algemeen ambtsbericht Irak*, mei 2009.

COI Iraq

UK Border Agency Country of Origin Information Service, *Country of Origin Information Report Iraq*, reissued on 16 September 2009.

COI Kurdistan Regional Government Area of Iraq

UK Border Agency Country of Origin Information Service, *Country of Origin Information Report Kurdistan Regional Government Area of Iraq*, reissued on 16 September 2009.

Country Reports on Human Rights Practices

US Department of State, *2008 Country Reports on Human Rights Practices- Iraq*, 25 februari 2009.

Eligibility Guidelines Iraq

UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-Seekers*, issued in April 2009.

Ministerie van Justitie 2004

Vreemdelingenwet 2000. Toelating en opvang van vreemdelingen in Nederland, Ministerie van Justitie 2004.

Presentation Asylum Turkey

Association of Solidarity with Asylum-Seekers and Migrants, *Presentation Asylum Turkey*, 4 oktober 2009.

International Religious Freedom Report 2008

US Department of State, *International Religious Freedom Report 2008*, 19 september 2009.