

“RECENT VERBLIJF” in asielbeslissingen

Inleiding

Bij het lezen van uitspraken van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen valt op dat in beslissingen van het Commissariaat-generaal met betrekking tot bepaalde landen de vaststelling of de asielzoeker “recent verblijf” heeft kunnen aantonen in een specifiek deel (vaak een stad of dorp) in het oorsprongland een belangrijke rol speelt.¹ Het betreft hier asielzoekers uit landen zoals Afghanistan, de Russische Federatie (Tsjetsjenië), Irak en Sri Lanka, waarbij een gemeenschappelijk kenmerk is dat de aldaar heersende gewapende conflicten niet in alle delen van het land even hevig of intens zijn (of waren). Het lijkt dus op het eerste gezicht niet onredelijk om na te gaan of de asielzoeker inderdaad afkomstig is uit een gebied waar hij getroffen zou kunnen worden door de gevolgen van het aldaar woedende gewapende conflict. Ofschoon de bewoordingen van beslissingen niet identiek zijn, lijkt een soort standaardoverweging van het Commissariaat-generaal te zijn dat omdat het recente verblijf van de asielzoeker in plaats X in land Y niet is vastgesteld, de nood aan internationale bescherming niet kan worden bepaald.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gaat met deze wijze van beoordeling door de Commissaris-generaal akkoord. In een recent arrest overwoog de Raad: “De Raad wijst

¹ Enkele voorbeelden: RvV 18 juni 2007, no. 152: “3.1. Het schragend motief van de beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen tot weigering van de hoedanigheid van vluchteling aan verzoekster vormt het gegeven dat er geen geloof gehecht wordt aan haar beweringen inzake haar recent verblijf in X/X (...)”; RvV 18 september 2007, no. 1786: “1.4 De bestreden beslissing stelt dat niet het minste geloof kan worden gehecht aan verzoeksters beweerde recente verblijf in Tsjetsjenië en bijgevolg evenmin aan haar vluchtmotieven.”; RvV 22 augustus 2008, no. 15100: “2.5. Blijkens de bestreden beslissing wordt verzoekers asielaanvraag verworpen omdat hij zijn afkomst en verblijf in Kirkuk niet aannemelijk weet te maken.”; RvV 22 april 2009, no. 26178: “1.3 (...) Deze beslissing werd op 6 februari 2009 aangetekend verzonden en luidt als volgt: (...) Er dient te worden vastgesteld dat u onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat u recentelijk uit het dorp Shinia, district Gizab en provincie Uruzgan afkomstig zou zijn. Dit is nochtans belangrijk voor de inschatting van uw vrees voor vervolging en uw nood aan subsidiaire bescherming. Indien u het de asielinstanties immers niet duidelijk maakt waar en onder welke omstandigheden u gedurende de laatste jaren werkelijk heeft verbleven, maakt u het deze instanties onmogelijk om een correct inzicht te krijgen over uw leefsituatie en uw eventuele nood aan bescherming.”

erop dat het aantonen van een recent verblijf de asielinstantie in de mogelijkheid stelt na te gaan of de asielzoeker nood heeft aan internationale bescherming.”² In een aantal arresten echter, hervormde de Raad het oordeel van de Commissaris-generaal dat de asielzoeker niet recent in het land (stad, dorp) van oorsprong had verbleven, door vast te stellen dat de asielzoeker genoegzaam aannemelijk had gemaakt daar wel recent verbleven te hebben.³

Toch bestaan er volgens mij enige bedenkingen tegen het gebruik van het begrip “recent verblijf”. Het is ten eerste een verwarrend begrip, is immers niet terug te vinden in de vluchtelingdefinities van de Conventie van Geneve van 1951 en de EU Kwalificatierichtlijn. Ten tweede is het een verhullend begrip, dat als metafoor gebruikt wordt voor een aantal andere (relevante) aspecten van het vaststellen van vluchtelingschap, zoals nationaliteit/identiteit en geloofwaardigheid. Door het gebruik van zo’n verhullend begrip als “recent verblijf” kan men trouwens ook het zicht verliezen op mogelijk relevante aspecten als binnenlands vluchtalternatief en eerste land van asiel. Ik zal dat hieronder bespreken.

Een verwarrend begrip: De definities van de Conventie van Geneve en de EU Kwalificatierichtlijn

De vluchtelingdefinities in de Conventie van Geneve en in de EU Kwalificatierichtlijn bevatten geen bepaling die vereisen dat een vluchteling recent in zijn land van oorsprong of nationaliteit heeft verbleven. Recent verblijf is dus op zich geen voorwaarde die vervuld moet zijn voordat iemand als vluchteling erkend kan worden.

Het onderzoek naar vluchtelingschap, de vaststelling of een vrees voor vervolging gegrond is, is in beginsel een exercitie die anticipeert op wat er met een asielzoeker zou kunnen gebeuren indien hij/zij terug zou keren naar het land van herkomst. De beslisser tracht in de toekomst te kijken. Het verleden speelt in beginsel geen beslissende rol. Om

² RvV 31 juli 2009, no. 30244, overweging 2.10.

³ Bijvoorbeeld: RvV 27 september 2007, no. 2047; RvV 26 februari 2008, no. 7861; RvV 26 juni 2008, no. 13157; RvV 11 juli 2008, no. 13939.

als vluchteling erkend te worden is het niet vereist dat men al (persoonlijk) vervolgd is geworden.⁴ De vrees voor vervolging hoeft zelfs nog niet bestaan te hebben toen men het land van oorsprong/nationaliteit verliet (de *réfugiés sur place*).⁵ Derhalve, of men al dan niet in een recent verleden verbleef in het land van oorsprong/nationaliteit, heeft in beginsel geen betekenis bij het vaststellen van vluchtelingschap. Om het in de woorden van de zo vaak door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geciteerde professor Hathaway te zeggen: “The concept of well-founded fear ... was intended to restrict the scope of protection to persons who can demonstrate a present or prospective risk of persecution, irrespective of the extent or nature of mistreatment, if any, that they have suffered in the past”.⁶

Hetzelfde geldt uiteraard ook voor de beoordeling van de nood aan subsidiaire bescherming. Die vereist ook een prospectieve beoordeling van het risico op het lijden van ernstige schade.

Twee voorbeelden uit de sfeer van de *réfugiés sur place* moge dit verduidelijken.

De Duitse wis- en natuurkundige Albert Einstein (1879 – 1955) was van joodse afkomst. Toen in 1933 Adolf Hitler in Duitsland aan de macht kwam, was Einstein in de Verenigde Staten, op een lezingtoernee. Hij besloot niet meer naar Duitsland terug te keren, maar in de VS te blijven. Indien Einstein op enig moment in de twaalf jaren tussen 1933 en 1945 asiel zou hebben aangevraagd, dan is duidelijk (thans, *with the benefit of hindsight*) dat een beslissing dat zijn nood aan bescherming niet vastgesteld kon worden omdat hij niet recentelijk in Duitsland verbleven had, onzin zou zijn geweest. Het was van meet af aan duidelijk, en het werd met de jaren alleen maar duidelijker, dat Einstein

⁴ EU Kwalificatierichtlijn Art. 4 (4): “Het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.”

⁵ Kwalificatierichtlijn Art. 5 (1): “Een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op het lijden van ernstige schade kan gegrond zijn op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden nadat de verzoeker het land van herkomst heeft verlaten.”

⁶ James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths, Toronto-Vancouver, 1991, p. 65.

vanwege zijn joodse afkomst vervolgd zou zijn geworden bij een terugkeer naar Duitsland.

Ook in het hypothetische geval van een Bosnische student, die na vier jaar studie in België in 1992, terwijl de etnische zuiveringen in Bosnië in volle gang waren, zijn studie afmaakte, zou een beslissing op een eventueel asielverzoek inhoudend dat de nood aan bescherming niet vastgesteld kan worden omdat de asielzoeker niet recent in Bosnië verbleven heeft, direct herkenbaar zijn als een niet terzake doend antwoord.

Nu zult u natuurlijk zeggen, lezer, dat de asielinstanties helemaal niet als eis hebben willen stellen dat de asielzoeker daadwerkelijk recent in zijn land van oorsprong / nationaliteit heeft verbleven alvorens hier in België asiel te komen vragen. Wat aan de orde is, is het beantwoorden van de vraag of de asielzoeker wel bescherming nodig heeft; of hij geen bedrieger is, die misbruik wil maken van aan de gang zijnde gewapende conflicten elders, door zich voor te doen als, etc. Dat brengt mij tot mijn volgende bezwaar.

Een verhullend begrip

Zoals boven reeds aangegeven lijkt de standaardoverweging van de Commissaris-generaal (en van de Raad) te zijn dat omdat er geen duidelijkheid is over het “recente verblijf” van de asielzoeker, de nood aan bescherming niet vastgesteld kan worden. Teruggekoppeld aan de vluchtelingdefinitie kan dit volgens mij niets anders betekenen dan dat de identiteit van de asielzoeker niet vastgesteld kan worden, en dat daardoor ook niet het land bepaald kan worden ten aanzien waarvan de gegrondheid van de gestelde vrees beoordeeld moet worden, of, in geval van gewapend conflict, de plaats binnen het land waarvoor het risico op ernstige schade vastgesteld moet worden. De onmogelijkheid om de identiteit vast te stellen kan gelegen zijn in het ontbreken van harde bewijsmiddelen (identiteitsdocumenten), of ook gekoppeld zijn aan een ongeloofwaardig vluchtrelaas in het licht van wat gekend is over de situatie in het gestelde land van oorsprong.

De vaststelling dat iemand niet recentelijk verbleven heeft in zijn land (plaats) van oorsprong wordt dan een metafoor voor die niet vastgestelde (en niet vast te stellen) identiteit of nationaliteit, of soms ook voor de ongeloofwaardigheid van een vluchtverhaal.

De meest voorkomende gang van zaken is als volgt: de asielzoeker stelt uit een bepaalde plaats (in Afghanistan, Tsjetsjenië, Irak of Sri Lanka) te komen. Hij of zij is regelmatig niet of slecht gedocumenteerd, en kan zijn/haar preciese oorsprong niet met (echte) documenten staven. Dan stelt het Commissariaat-generaal hem/haar gedetailleerde kennisvragen over die plaats van oorsprong. Indien de beantwoording daarvan niet voldoet aan de verwachtingen van het Commissariaat-generaal, wordt geconcludeerd dat iemand niet recentelijk in die plaats verbleven heeft, dat er daarom geen inzicht bestaat in de behoefte aan bescherming, en dat het verzoek dus moet worden afgewezen. Soms wordt de redenering iets verder gevoerd, en geconcludeerd dat omdat de beweringen over de plek van oorsprong niet geloofd konden worden, ook het overige vluchtverhaal ongeloofwaardig is. Volgt ook afwijzing van het verzoek.

Dat de vragen die aan het Commissariaat-generaal en de Raad ter beoordeling voorliggen inderdaad meer zijn dan het pure “recente verblijf”, wordt duidelijk als we de eerder aangehaalde overweging van de Raad eens wat wijder citeren. De boven aangehaalde zin maakt deel uit van de volgende paragraaf in het kader van de beoordeling van de nood aan subsidiaire bescherming: “Elke aanvraag dient met andere woorden individueel te worden onderzocht waarbij de aanvrager op een voldoende concrete manier dient aan te tonen dat hij een persoonlijk risico op ernstige schade loopt. De aanvrager van de subsidiaire beschermingsstatus kan bijgevolg, met name wat betreft de vraag of hij bij een terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 48/4 van de Vreemdelingenwet zou lopen, niet met een verwijzing naar de algemene toestand van het land van herkomst volstaan maar moet enig verband met zijn persoon aannemelijk maken, ook al is daartoe geen bewijs van een individuele bedreiging vereist. Doordat verzoeker ongeloofwaardige verklaringen heeft afgelegd en hij door het

op intentionele wijze verwijderen van een aantal bladzijden uit zijn paspoort de controle van zijn recent verblijf in Irak onmogelijk maakt, heeft hij zelf het bewijs van dergelijk verband met zijn persoon onmogelijk gemaakt. De Raad wijst erop dat het aantonen van een recent verblijf de asielinstantie in de mogelijkheid stelt na te gaan of de asielzoeker nood heeft aan internationale bescherming. Immers, bij een jarenlang verblijf in het buitenland valt niet uit te sluiten dat de asielzoeker in een derde land een verblijfsrechtelijk voordeel geniet of zelfs het staatsburgerschap heeft waardoor de noodzaak aan het recht op subsidiaire bescherming zou wegvallen.”⁷

Als ik het goed zie, schuilen hier achter het “recent verblijf” zaken als nationaliteit, geloofwaardigheid, risicoinfschatting (gegrondheid van de vrees / realiteit van het ernstige risico), en zelfs een begrip als eerste land van asiel.

Gevolg: incomplete analyse

Er blijft overigens, althans bij de lezer van de uitspraken van de Raad, nog regelmatig onduidelijkheid bestaan over wat het Commissariaat-generaal en de Raad nu verder menen over de identiteit van de asielzoeker. Wordt er al getwijfeld of een asielzoeker afkomstig is uit Grozny, Kirkuk, Kabul, of Jafna, zelden of nooit wordt er expliciet getwijfeld aan het feit dat de persoon Tsjetsjeen, respectievelijk Irakees, Afghaan of Srilankees is. Dat betekent dat toch geaccepteerd wordt dat de asielzoeker een bepaalde nationaliteit heeft, en dus buiten het land van nationaliteit is, en daarmee al aan een deel van de vluchtelingdefinitie voldoet. Dat zou dan volgens mij ook moeten betekenen dat de gestelde vrees voor vervolging toch ook inhoudelijk moet worden beoordeeld, met uitzondering wellicht van die gevallen waarin ook het vluchtrelaas ongeloofwaardig is bevonden.⁸ Omdat we verwijzingen naar “recent verblijf” vooral zien in zaken

⁷ RvV 31 juli 2009, no. 30244, overweging 2.10.

⁸ Echter, het niet (met documenten) kunnen bewijzen van identiteit en/of plaats van herkomst brengt niet noodzakelijkerwijs ongeloofwaardigheid van het hele vluchtrelaas met zich mee. Indien dat vluchtrelaas voldoende gedetailleerd en consistent is, zou het de aangetaste geloofwaardigheid kunnen herstellen. Zie bijvoorbeeld ook de Uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Said t. Nederland (5 juli 2005, nr. 2345/02) en N t. Finland (26 juli 2005, nr. 38885/02) waarin het Hof ondanks de door de Staat gestelde ongeloofwaardigheid (in N t. Finland ook wat betreft de identiteit) toch de kern van het relaas toetste.

betreffende landen waar een gewapend conflict aan de gang is, is de idee achter het onderzoek naar het recent verbleven hebben in een bepaalde plaats waarschijnlijk de gedachte dat in een situatie van gewapend conflict niet altijd en overal evenveel kans bestaat om in dat conflict betrokken te raken. Dit is echter een gedachtengang die typisch is voor de subsidiare bescherming, maar die niet goed past bij de vaststelling van vluchtelingenstatus.⁹

In termen van vluchtelingenrecht komen in genoemde situaties van geografisch bepaalde vervolgingsrisico's veeleer de begrippen "binnenlandse bescherming"¹⁰ of ook wel "eerste land van asiel"¹¹ in gedachten.

Vluchtelingenstatus wordt vastgesteld ten aanzien van het land van nationaliteit, niet ten aanzien van een stad of dorp in dat land. Nu wordt in het algemeen erkend dat vervolging geografisch beperkt kan plaatsvinden, en dat onder omstandigheden een persoon die in deel A van een land het risico loopt vervolgd te worden, onbedreigd kan leven in deel Z van datzelfde land. Dit is het leerstuk van de binnenlandse bescherming.¹² Ofschoon dit leerstuk met name een rol speelt bij vervolging door niet-staatelijke actoren, zou het bijvoorbeeld relevant kunnen zijn in het geval van Tsjetsjeense asielzoekers. De republiek Tsjetsjenië is onderdeel van de Russische Federatie, en het land van nationaliteit is dan ook de Russische Federatie. Aannemend dat voor Tsjetsjenen het vervolgingsrisico beperkt is tot het gebied van de republiek Tsjetsjenië,

⁹ UNHCR heeft waarschijnlijk aan deze vermenging van ideeën bijgedragen door bijvoorbeeld in recente richtlijnen onderscheid te maken tussen meer en minder gevaarlijke gebieden (Irak, Afghanistan), en daar consequenties voor de vaststelling van de behoefte aan bescherming aan te verbinden.

¹⁰ Kwalificatierichtlijn Art. 8: "Als onderdeel van de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming kunnen de lidstaten vaststellen dat een verzoeker geen behoefte heeft aan internationale bescherming, indien er in een deel van het land van herkomst geen gegronde vrees bestaat voor vervolging of geen reëel risico op ernstige schade, en van de verzoeker redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij in dat deel van het land blijft."

¹¹ Procedurerichtlijn Art. 26: "Een land kan worden beschouwd als eerste land van asiel voor een bepaalde asielzoeker wanneer:

a) de asielzoeker in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of
b) hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement,
mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten. (...)"

¹² UNHCR Guidelines on International Protection No.4 "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of refugees, July 2003.

dan zou onder omstandigheden de vraag kunnen opkomen of een Tsjetsjeense asielzoeker elders in de Russische Federatie veiligheid kan vinden, of wellicht al heeft gevonden. Door de analyse te laten stoppen bij de vaststelling dat de asielzoeker niet “recent verbleven” heeft in Tsjetsjenië (of een stad of dorp in Tsjetsjenië), terwijl de Tsjetsjeense afkomst zelf niet in twijfel wordt gesteld, wordt volgens mij de analyse te vroeg gestopt, met als resultaat beslissingen waarvan de motivatie knelt. Eenzelfde redenering geldt, *mutatis mutandis*, ook voor Sri-lankaanse asielzoekers, waar hoofdzakelijk niet-Singalezen een vervolgingsrisico hebben in Noord en Oost Sri Lanka¹³, en voor Irakese asielzoekers, waar er een belangrijk onderscheid bestaat tussen het Koerdisch gebied en de rest van het land.¹⁴

Wat bijvoorbeeld Afghanen betreft kan naast het binnenlands vluchtalternatief ook het leerstuk van eerste land van asiel aan de orde komen. Enkele miljoenen Afghanen hebben vaak vele jaren als vluchtelingen doorgebracht in Pakistan en Iran, en het is inderdaad aannemelijk dat onder de Afghaanse asielzoekers in Europa ook personen zijn die kortere of langere tijd als vluchteling in die landen verbleven hebben alvorens door te reizen. Niettemin, het land van nationaliteit blijft Afghanistan, en de gestelde vrees voor vervolging zal beoordeeld moeten worden in het licht van de omstandigheden in Afghanistan. Al dan niet “recent verblijf” in Afghanistan is hier niet van belang.

“Recent verblijf” en subsidiare bescherming

Past “recent verblijf” dan in de beoordeling van de kans op ernstige schade in het kader van de subsidiare bescherming? Zoals reeds geconstateerd, zijn de gewapende conflicten in Afghanistan, Tsjetsjenië, Irak en Sri Lanka –om ons maar tot die landen te beperken– niet even hevig in alle delen van die landen. De beoordeling van de kans op ernstige schade zal dus mede afhangen van een geografische factor. Eerst zal –prospectief– vastgesteld moeten worden of iemand slachtoffer dreigt te worden van ernstige schade in

¹³ UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Sri Lanka, April 2009.

¹⁴ UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-Seekers, April 2009.

dat deel van het land waar hij/zij naar verwachting terug zal (moeten) keren. Daarna zou eventueel de vraag naar een binnenlands vluchtalternatief (of eerste land van asiel) aan de orde kunnen komen. Dat is niet zozeer een vraag naar waar iemand in het al dan niet recente verleden verbleven heeft, maar waar hij/zij in de toekomst naar toe kan of moet. Ook hier geldt dat een prospectieve analyse vereist is, niet een retrospectieve. Als zo'n analyse niet gemaakt kan worden omdat het land of gebied ten aanzien waarvan die analyse dient te gebeuren niet vastgesteld kan worden, dan zou het duidelijker zijn als een afwijzende beslissing op die overweging zou steunen, in plaats van op een niet bewezen "recent verblijf".

Conclusie

Het Commissariaat-generaal bevindt zich in een lastig parket. Het wil – terecht – in relatie tot bovengenoemde landen geen bescherming bieden aan, laat ons zeggen, personen uit (naburige) landen met gelijkaardige bevolkingen of bevolkingsgroepen. Het gebruik van de methode "recent verblijf" lijkt mij daartoe niet het meest geschikt, omdat het geen recht doet aan wat de kern van statusbepaling is: de prospectieve analyse van de kans op vervolging of ernstige schade.

Gert Westerveen
UNHCR Brussel
September 2009