



IND-werkinstructie nr. 2013/14 (AUA)

Openbaar/ Extern

Aan	Directeur klantdirectie Asiel c.c. DDMB
Van	Hoofddirecteur IND
Datum	26 juni 2013
Geldig vanaf	26 juni 2013
Geldig tot	
Onderwerp	Instructie beleid 'Kwetsbare minderheidsgroep'
Vindplaats	Migratierecht extra
Bijlage(n)	

Kwetsbare minderheidsgroep

Juridisch kader

Artikel 3 EVRM

Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende handelingen of bestraffingen.

Artikel 15 Kwalificatierichtlijn

Ernstige schade

Ernstige schade bestaat uit:

- a) doodstraf of executie; of
- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of
- c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Artikel 29 Vw

1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in [artikel 28](#) kan worden verleend aan de vreemdeling:

(....)

- b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan:
 - 1°. doodstraf of executie;
 - 2°. foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
 - 3°. 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; (...)

Vreemdelingencirculaire 2000 C2/3.3

Kwetsbare minderheidsgroepen

De Minister is bevoegd om een bevolkingsgroep in een land van herkomst aan te merken als kwetsbare minderheidsgroep. Bij de vraag of een bevolkingsgroep wordt aangemerkt als kwetsbare minderheid, worden in ieder geval de volgende elementen in samenhang gewogen:

- de vraag of er sprake is van willekeurig geweld of willekeurige mensenrechtenschendingen in het land of in een bepaald gebied van dit land, zoals moord, verkrachting en mishandeling;
- de mate waarin de vreemdeling, die behoort tot de bevolkingsgroep, effectieve bescherming kan inroepen tegen dreigend geweld of mensenrechtenschendingen (zie artikel 3.37c VV);
- de mate waarin de vreemdeling, die behoort tot de bevolkingsgroep, zich kan onttrekken aan dreigend geweld of mensenrechtenschendingen door zich elders te vestigen (zie artikel 3.37d VV).

In het landgebonden beleid is opgenomen, of een bevolkingsgroep wordt aangemerkt als kwetsbare minderheid. Een kwetsbare minderheidsgroep wordt onderscheiden van risicogroepen (zie paragraaf C2/3,2 Vc).

Het individualiseringsvereiste beperkt zich in deze gevallen niet tot wat de vreemdeling persoonlijk heeft ondervonden. De IND weegt op basis van de verklaringen van de vreemdeling mee wat personen in de naaste omgeving van de vreemdeling die behoren tot de kwetsbare minderheidsgroep aan mensenrechtenschendingen hebben ondervonden. De vreemdeling hoeft in dit geval niet aannemelijk te maken dat de mensenrechtenschendingen zijn ingegeven door het behoren tot de kwetsbare minderheidsgroep. Deze mensenrechtenschendingen kunnen ook hebben plaatsgevonden in de naaste omgeving van de vreemdeling in het land van herkomst, nadat de vreemdeling al uit het land was vertrokken.'

De IND verleent geen verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29 eerste lid, aanhef en onder b, Vw aan de vreemdeling die behoort tot een kwetsbare minderheid, als in ieder geval:

- sprake is van een aanzienlijk tijdsverloop tussen de mensenrechtenschendingen en het vertrek van de vreemdeling uit het land van herkomst;
- de vreemdeling gedurende de periode van aanzienlijk tijdsverloop geen nieuwe problemen heeft ondervonden.

Brief 22 juni 2007 aan Tweede Kamer¹

Uit de overwegingen valt af te leiden dat het Hof het 'singled out'-vereiste nuanceert ten aanzien van eerdere jurisprudentie. Indien een vreemdeling tot een kwetsbare minderheidsgroep in zijn land van herkomst behoort – waarbij van belang kan zijn dat hij persoonlijk reeds nadelige gevolgen heeft ondervonden als lid van deze kwetsbare groep – én deze groep in het algemeen geen bescherming tegen mensenrechtenschendingen kan verkrijgen, kan worden aangenomen dat deze vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt op een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling.

Uitwerking van het juridisch kader

Vooropgesteld wordt dat het beleid over de kwetsbare minderheden als nadere invulling van artikel 3 EVRM in de Vreemdelingencirculaire staat. De beleidsregels zijn leidend, hieronder wordt aangegeven wat deze beleidsregels in de praktijk betekenen.

¹ Kamerstukken II 29 344 en 30 800 VI, nr. 64

De toets aan artikel 3 EVRM

Bij een toets aan artikel 3 EVRM wordt gekeken naar de risico's bij terugkeer in het land van herkomst; zie ook de tekst van artikel 29, eerste lid onder b Vw: *bij uitzetting*. Artikel 3 EVRM kent een absoluut verbod op uitzetting als die uitzetting inhoudt dat de betrokken vreemdeling een reëel risico loopt op een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling. De beoordelaar kijkt dus voornamelijk naar de situatie bij terugkeer naar het land van herkomst, niet (alleen) naar de situatie bij het vertrek uit het land van herkomst. Uiteraard spelen eerdere gebeurtenissen wel een belangrijke rol.

Bij de beoordeling of een vreemdeling een reëel risico loopt op een schending als bedoeld in artikel 3 EVRM geldt als uitgangspunt dat de vreemdeling aannemelijk moet maken dat hij persoonlijk dat risico loopt ('singled-out' vereiste). Als vastgesteld is dat de vreemdeling behoort tot een bevolkingsgroep die als kwetsbare minderheid is aangemerkt, geldt een verminderde bewijslast.

Wie behoren tot een kwetsbare minderheid?

De verantwoordelijke bewindspersoon (nu: de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) stelt bij het landgebonden asielbeleid vast welke bevolkingsgroepen als kwetsbare minderheden worden aangemerkt. Bij de aanwijzing van de kwetsbare minderheden betreft hij de mate van willekeurig geweld of de willekeurige mensenrechtenschendingen in het land van herkomst, in relatie tot de positie van de groep in een land. Voor de groepen die als kwetsbare minderheid zijn aangewezen wordt verwezen naar het landgebonden asielbeleid (zie Vc/C7)

Toets m.b.t. kwetsbare minderheden

De toets aan artikel 3 EVRM is bij een lid van een kwetsbare minderheid als volgt. Bij de beoordeling van het individualiseerbare risico van een asielzoeker wordt de complete situatie in een land betrokken, met inbegrip van de generieke omstandigheden zoals het behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep. Daarbij dient wel sprake te zijn van een geloofwaardig individualiseerbaar risico.

Voor het oordeel dat de vreemdeling met op zichzelf beperkte indicaties aannemelijk heeft gemaakt dat hij een reëel risico loopt als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, Vw, is niet vereist dat betrokkene persoonlijk een behandeling heeft ondervonden die voldoet aan de omschrijving van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw.

Ook indien er sprake is van mensenrechtenschendingen in de naaste omgeving van de vreemdeling bij personen die behoren tot dezelfde kwetsbare minderheidsgroep, kan dit voldoende grond zijn om zulks aan te nemen. Onder mensenrechtenschendingen wordt in de Vreemdelingencirculaire (zie juridisch kader) onder meer verstaan: moord, verkrachting, ernstige mishandeling. In deze gevallen wordt niet van de vreemdeling verlangd om aannemelijk te maken dat de betreffende mensenrechtenschendingen zijn ingegeven door het behoren tot de betreffende kwetsbare minderheidsgroep.

In beginsel wordt ervan uitgegaan dat de mensenrechtenschendingen die ten aanzien van de vreemdeling zelf of in zijn naaste omgeving hebben plaatsgevonden, voldoende grond opleveren voor het oordeel dat de vreemdeling bij terugkeer – opnieuw dan wel alsnog – een reëel risico zal lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, Vw.

Bij de toets zijn verschillende elementen van belang:

1. Beperkte indicaties
2. Naaste omgeving
3. Bewijslast

Ad 1. Beperkte indicaties

Behandeling van de vreemdeling in het verleden

In artikel 4, lid 4 van de Kwalificatierichtlijn staat het volgende:

'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'.

Dit geeft aan dat het feit dat een vreemdeling zelf al bepaalde schendingen heeft meegemaakt moet worden meegewogen in de beoordeling en dat hier ook een belangrijk gewicht aan moet worden toegekend. Als er sprake is van een aanzienlijk tijdsverloop tussen de desbetreffende mensenrechtenschendingen en het vertrek uit het land van herkomst en de vreemdeling gedurende die periode geen nieuwe problemen heeft ondervonden, dan kan dit tijdsverloop leiden tot het oordeel dat er geen beperkte indicaties zijn.

De toets aan beperkte indicaties zal in het kader van de toets aan de zwaarwegendheid - in gevallen dat de gebeurtenissen op de persoon zelf van toepassing waren - al bij minder ernstige schendingen tot de conclusie kunnen leiden dat de gestelde vrees gegrond is. Dit wil niet zeggen dat elk ondervonden probleem voldoende is, het moet wel om een schending gaan die een duidelijke aanwijzing vormt voor een behandeling als bedoeld in artikel 3EVRM.

Hierbij kan gedacht worden aan schendingen die op zich nog niet ernstig genoeg zijn voor de conclusie dat artikel 3EVRM zou worden geschonden, maar die bij herhaling of in samenhang met andere mensenrechtenschendingen wel tot die conclusie kan leiden.

Voorbeelden hiervan zijn: fysiek geweld, ontvoering, (lichte) gevangenisstraf, intimidaties.

Behandelingen als incidentele bedreiging/ opmerkingen, spugen e.d. worden niet als beperkte indicaties beschouwd.

Ad 2. Naaste omgeving

Bij het kwetsbare minderheidsbeleid is het *niet vereist* dat de vreemdeling zelf schendingen heeft meegemaakt om te spreken van een 'beperkte indicatie'. De schendingen kunnen namelijk ook zien op personen die tot de 'naaste omgeving' van de vreemdeling behoren.

Wat er onder de naaste omgeving van de vreemdeling wordt verstaan, is niet vast omschreven, omdat het per geval verschillend kan zijn. In eerste instantie moet gedacht worden aan 'naasten' van de vreemdeling zoals familieleden, huisgenoten, vrienden e.d. Dit is de directe leefomgeving waar betrokkene mee in contact staat.

De 'naaste omgeving' is niet beperkt tot deze kring van personen. Ook leden van de minderheidsgroep waartoe de vreemdeling behoort kunnen onder omstandigheden tot de naaste omgeving worden gerekend. Daarbij kan gedacht worden aan leden van die minderheidsgroep die slachtoffer zijn geworden van mensenrechtenschendingen in de woonplaats van de vreemdeling. Die mensenrechtenschendingen kunnen voldoende indicatie vormen voor de reële

verwachting dat de vreemdeling bij terugkeer eenzelfde behandeling te wachten staat.

De vreemdeling hoeft de mensen ten aanzien van de mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden niet persoonlijk te kennen.

Voorbeeld: de vreemdeling woont als lid van een in een dorp/ kleine stad waar op enig moment tientallen personen van diezelfde minderheid worden vermoord. Dan is het niet van belang of dit bekenden waren voor de vreemdeling om te komen tot het oordeel dat van mensenrechtenschendingen in de naaste omgeving sprake is die de conclusie rechtvaardigen dat de vreemdeling ook risico loopt.

De term 'naaste omgeving' ziet in ieder geval op mensenrechtenschendingen ten opzichte van personen van dezelfde minderheidsgroep als de vreemdeling die in de directe geografische nabijheid van de vreemdeling verblijven. In de regel zullen het bekenden van betrokkene betreffen, maar dat is niet noodzakelijk.

De schaal van de naaste omgeving is niet omschreven, maar als indicatie kan gelden dat een grote stad, of provincie, waarin de minderheidsgroepering woont anders beoordeeld kan worden dan een kleine woonplaats. Indien er een groot aantal personen behorende tot de minderheidsgroepering woonachtig is in de woonplaats van betrokkene, dan zal de enkele mensenrechtenschending tegen één of enkele leden van deze groepering, ook minder snel voldoende zijn om een reëel risico aan te nemen.

Als vuistregel kan gelden dat hoe dichterbij het slachtoffer tot de vreemdeling staat, des te sneller de mensenrechtenschending als indicatie (reëel risico) zal worden gekwalificeerd.

Een enkel (onbekend) slachtoffer aan de andere kant van de stad is niet zonder meer een indicatie dat de vreemdeling ook een reëel risico op een dergelijke behandeling staat te wachten.

Bij de toets aan artikel 3 EVRM wordt gekeken naar het reële risico in plaats van naar de enkele mogelijkheid dat een mensenrechtenschending ten aanzien van de vreemdeling plaats zal vinden.

Onder 'mensenrechtenschendingen in de naaste omgeving' wordt ook verstaan gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in de naaste omgeving van de vreemdeling in het land van herkomst nadat de vreemdeling zelf al uit het land was vertrokken.

Dit beleid biedt aldus de ruimte aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij/zij bij terugkeer een reëel risico loopt op ernstige schade door te verwijzen naar wat zijn naasten (in soortgelijke situatie) is overkomen. Op basis hiervan kan de vreemdeling onderbouwen dat bij terugkeer het risico reëel is dat hem/haar *eenzelfde* (soort) behandeling te wachten staat. Het moet daarbij wel gaan om schendingen in de zin van art 3 EVRM. De behandeling of bestraffing van personen in de naaste omgeving dient aan een "*minimal level of severity*" te voldoen. De term *beperkte* indicatie in het kader van dit beleid is gelegen in het feit dat schending niet direct hoeft te zien op de persoon van betrokkene.

Ad 3. Bewijslast

Het is aan de vreemdeling om (beperkte) indicatie aannemelijk te maken. Uiteraard betreft de IND bij deze beoordeling wel algemeen bekende informatie, zoals het algemeen ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De verantwoordelijkheid van de IND strekt niet zover dat de IND informatie uit andere zaken van personen afkomstig uit hetzelfde gebied actief bij de beoordeling moet betrekken.

De bewijslast die op de vreemdeling ligt is in het geval van kwetsbare minderheden relatief licht, maar de vreemdeling zal de individuele elementen die moeten worden gewogen in de regel wel zelf moeten aandragen en aannemelijk maken. Het blijft namelijk de verantwoordelijkheid van de vreemdeling om alle relevante feiten voor zijn aanvraag aan te voeren (stelplicht) en aannemelijk te maken.

De door de vreemdeling aangevoerde beperkte indicaties dienen geloofwaardig te zijn.

Als de vreemdeling zelf niet (direct) bekend is met een voorval of incident, maar dat van horen zeggen of van bepaalde bronnen heeft, dan zal de informatie bron kritisch moeten worden beoordeeld. Niet elke bron, bijvoorbeeld een (internet)publicatie, is even betrouwbaar.