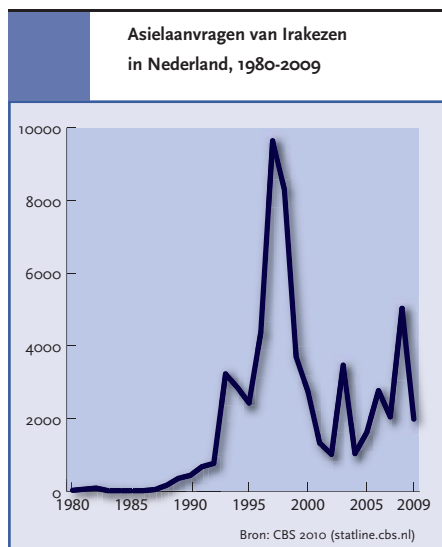


In november 2008 werd de tijdelijke bescherming van duizenden Irakese asielzoekers in Nederland opgeheven. Zij moeten nu bewijzen dat ze persoonlijk gevaar lopen bij terugkeer. Lukt dat niet, dan kan geografische informatie een laatste strohalm bieden voor een verblijfsstatus.

De geografie van willekeurig geweld in Irak



De geschiedenis van Irak is getekend door conflicten. Het land telt op dit moment bijna 2,7 miljoen binnenlandse ontheemden. Nog eens 1,9 miljoen Irakezen hebben hun heil elders gezocht. Velen trokken naar Jordanië en Syrië. Binnen de EU vormden zij in 2007 en 2008 de grootste groep asielzoekers (respectievelijk 17% en 12% van alle aanvragen). In 2009 kwamen zij als vierde groep achter de Afghanen, Somaliërs en Russen. In 2009 vroegen 2165 Irakezen asiel in Nederland aan (figuur).



Er wonen hier volgens het CBS momenteel 41 duizend mensen die in Irak geboren zijn, al zijn zij niet allemaal asielzoekers (geweest).

Categoriale bescherming

Om de status van vluchteling te krijgen dienen asielzoekers te kunnen aantonen dat ze in het thuisland moeten vrezen voor vervolging vanwege hun ras, godsdienst, nationaliteit, seksuele voorkeur, politieke overtuiging of omdat ze tot een bepaalde sociale groep behoren, en het eigen land hiervoor geen bescherming biedt. In noodgevallen, bijvoorbeeld als er ineens grote groepen asielzoekers uit hetzelfde oorlogsgebied in Nederland arriveren, kan de overheid de individuele toetsing versneld uitvoeren en mensen collectief tijdelijke bescherming geven: de categoriale bescherming.

Artikel 29, lid 1 onder d van de Vluchtelingenwet (Vw) uit 2000 stelt dat een vreemdeling asiel kan krijgen als terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van de minister van Justitie bijzonder hard zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar (het *non-refoulement* beginsel).

Terwijl de asielfronden a t/m c van dit artikel 29 mensen om *individuele* redenen bescherming bieden, is asielfrond d *algemeen*. Het gaat altijd om een groep mensen die onder het categoriale beschermingsbeleid valt.

Er zijn drie indicatoren op basis waarvan

de minister overgaat tot dit categoriale beschermingsbeleid voor een bepaald land of gebied of een bepaalde groep:

1. de aard van het geweld in het land van herkomst, vooral de ernst van de schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht, de willekeur van het geweld, de mate waarin het geweld voorkomt en de geografische spreiding van het geweld;
2. de activiteiten van internationale organisaties ten aanzien van het land van herkomst;
3. het beleid in andere landen van de Europese Unie.

Tot 22 november 2008 kregen alle Irakezen uit Centraal- en Zuid-Irak een tijdelijke verblijfstitel op grond van het categoriale beschermingsbeleid. Sinds de beëindiging van dit beleid worden de duizenden Irakezen met een tijdelijke vergunning herbeoordeeld en moeten zij aannemelijk maken dat zij individueel gevaar lopen. Degenen die daarvoor volgens de overheid geen of onvoldoende bewijzen overleggen, kunnen een beroep doen op een bepaling over de bedreiging van een burger

In asielfronduren zijn overheid, advocaten en adviseurs altijd op zoek naar relevante geografische informatie



Het willekeurig geweld op een lokatie, zoals deze aanslag met een autobom in Basra, wordt meegewogen bij het al dan niet verlenen van een vluchtelingenstatus.

Irak telt op dit moment 2,7 miljoen binnenlandse ontheemden, zoals in Suleimaniyah in het noordoosten van Irak.

FOTO: S. LANG



FOTO: UN PHOTO/SUDHAKARAN

als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict: de Europese Definitierichtlijn (DRi) 15c. In deze procedure kan geografische informatie een cruciale rol spelen.

Europees asielbeleid

Sinds de samenwerking op het gebied van politie en Justitie in het Verdrag van Maas-

tricht (1992) en van Amsterdam (1997) en de Europese Raad in Tampere/Finland (1999) is de harmonisering van het Europese asielbeleid in een stroomversnelling geraakt. Een van de instrumenten is de Europese Definitierichtlijn (DRi) uit 2006. Deze beoogt harmonisering van het nationale asielbeleid van de lidstaten en bepaalt wie aanspraak kan maken op internationaal rechtelijke

bescherming. Een belangrijk onderdeel, artikel 15 lid b en lid c, stelt dat ernstige schade kan bestaan uit:

- foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst (lid b);
- 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 (lid c).

De Nederlandse wetgever en rechters moeten rekening houden met het Europees beleid. Er bestaat echter een geschil over de interpretatie van artikel 15c van de Definitierichtlijn. De regering stelt dat de bescherming onder 15c gelijk staat aan artikel 3 van de Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Dat luidt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Hiermee stelt de Staatssecretaris de DRi 15c-toets gelijk met de toets in artikel 29b van de Vluchtelingenwet in het kader van categoriaal beschermingsbeleid. Anderen, waaronder enkele rechtbanken, zijn van mening dat DRi 15c afwijkt want het vereist niet de aanwezigheid van een geïndividualiseerd risico, zoals in 29b Vw. Kortom, de betekenis van 15c is nog onduidelijk.

Volgens het Hof van Justitie in Luxemburg komt DRi 15b wel overeen met artikel 3 van het Europees Verdrag, maar verschilt DRi 15c daar wezenlijk van. Voor bescherming onder artikel 15c hoeft de betrokkene namelijk niet aan te tonen dat hij specifiek doelwit is van geweld vanwege persoonlijke omstandigheden. Het willekeurige geweld in het conflict is zo omvangrijk dat er zwaarwegende redenen zijn om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land of gebied louter door zijn aanwezigheid daar een reëel risico loopt. Dit betekent dat DRi 15c bescherming zou kunnen bieden in twee uitzonderlijke situaties: gewapende conflicten en gebieden waar enorm veel willekeurig geweld plaatsvindt.

In februari 2009 is de eerste toonaangevende rechtszaak geweest over deze DRi 15c-kwestie. Het Nederlandse asielbeleid volgt grotendeels dit zogenoemde Elgafaji-arrest. Het echtpaar Elgafaji uit Irak kreeg in eerste instantie geen bescherming op basis van de 15c-toets. Deze zaak is nu in hoger beroep en zal binnenkort opnieuw getoetst worden. Een



Het ministerie van Justitie gebruikt onder andere de gegevens van Iraq Body Count, die de slachtoffers bijhoudt van aanslagen en andere geweldsincidenten in Irak.

van de reden om heroverweging aan te vragen is dat destijds geen landeninformatie is ingebracht. Sindsdien is dit soort informatie een steeds grotere rol gaan spelen in zulke juridische procedures.

Geografische informatie

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) vond in januari 2010 dat de afwijzing in de DRI 15c-zaak rond een asielzoeker uit Mogadishu/Somalië onjuist

was. De conclusie dat hier geen sprake was van DRI 15c, vond de ABRvS ontoereikend gemotiveerd gezien de aard en intensiteit van het geweld (oploaiend geweld) en de gevolgen daarvan voor de burgerbevolking in Mogadishu. Voor het eerst werd het aantal binnenlandse ontheemden gebruikt als indicator voor de intensiteit van het geweld. De minister achtte een toetsing op lokaal niveau 'in redelijkheid niet uitvoerbaar' en vond een beoordeling van de situatie in Zuid- en Centraal-Somalië afdoende. Op dat schaalniveau was er volgens de minister geen sprake van uitzonderlijk geweld. De minister stelde zich hier dus op het standpunt dat het gebied waar het gewapend conflict plaatsvindt leidend moet zijn en niet specifieke locaties binnen dat gebied. Deze visie op het relevante schaalniveau voor het meten van uitzonderlijk geweld is echter omstreden en zal zeker nog ter toetsing worden voorgelegd aan de Raad van State.

Nu de d-vergunning van bijna alle Irakezen in Nederland wordt ingetrokken moet wederom gekeken worden naar het individuele asielrelaas om te bepalen of een vluchteling een andere vergunning kan krijgen. Voor



velen is deze 15c-zaak van cruciaal belang en de toetsing van de situatie moet teruggaan naar het moment van het verkrijgen van de d-vergunning (*ex-tunc*) én de huidige situatie in het land van herkomst (*ex-nunc*).

Juist bij deze 15c-zaken speelt geografische informatie zeer nadrukkelijk een rol. Aan gezien het geschikte schaalniveau (regionaal,

GIS brengt geografische informatie over willekeurig geweld in kaart

Wouter Huver en Matthijs Kok, twee Amsterdamse studenten sociale geografie, hebben de database van Iraq Body Count gebruikt voor een geografische analyse van het geweld in Irak en de samenhang daarvan met variabelen als stedelijkheid, etnische samenstelling van de bevolking en de nabijheid van oliebronnen en -pijpleidingen. Zij kozen ervoor de incidenten te tellen (niet de slachtoffers) en op het niveau van de districten te registreren (andere manieren van geocoderen waren lastig vanwege slordigheden in de naamgeving van de locatie en het ontbreken van exacte coördinaten). Die keuze geeft enige vertekening in het beeld van de geografische spreiding van het geweld. Sommige dunbevolkte districten, zoals Al-Rutba in de Anbar Governorate in het zuidwesten van Irak, zijn erg groot. Bovendien blijft de ernst

van een incident buiten beeld: elk incident telt even zwaar, of er nu één of honderd slachtoffers vallen.

Ondanks deze kanttekeningen is de rijkdom aan informatie wel een vooruitgang ten opzichte van de algemene landeninformatie bij asielaanvragen, vooral in het bestuderen van de mate van geweld in het herkomstgebied van de vluchteling. Lastig is nog dat de relevantie van informatie op verschillende schaalniveaus (land, provincie, stad) niet altijd even goed wordt geïnterpreteerd door advocaten en rechters zonder geografische scholing.

De kaart toont de spreiding van het cumulatieve aantal van de 17.646 incidenten die gecodeerd konden worden. De stad Bagdad (district 6) wordt het sterkst beheerst door geweld. Een genuanceerd beeld ont-

staat als we deze kaart per maand maken, zoals de clips op www.geografie.nl tonen. Dan blijkt de spreiding van het geweld in sommige gebieden, zoals Bagdad, de hele periode hoog, terwijl andere districten ook rustige perioden kennen.

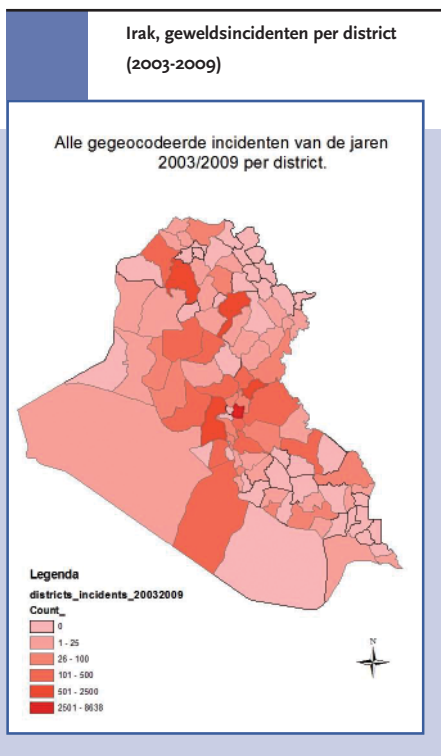
Het district Kerbala was bijvoorbeeld rustig in maart 2006 maar niet in de zomer en in augustus 2006. Een asielzoeker uit Kerbala die in augustus 2006 zijn d-status heeft gekregen zou deze informatie kunnen gebruiken om te staven dat er op dat moment sprake was van uitzonderlijk geweld. Is de referentiedatum maart 2006 dan zullen de gegevens hem minder helpen. Maar iemand uit Bagdad (district Adhamiya) kan ze weer wel gebruiken om aan te tonen dat internationale bescherming noodzakelijk is.



Vluchtelingenkamp
Al-Gazalia in Bagdad.

FOTO: DAVE MALKOFF

provinciaal, lokaal) voor de analyse nog steeds niet vaststaat, is momenteel het provinciale niveau de norm aan het worden. Daartoe moet de situatie van willekeurig geweld in de provincie die de asielzoeker is ontvlucht in kaart worden gebracht – zowel op het moment dat de asielzoeker een d-vergunning kreeg als in de maand ervoor.



De overheid, advocaten en adviseurs die advocaten bijstaan, zoals VluchtelingenWerk Nederland, zijn altijd op zoek naar relevante geografische informatie. Zij baseren zich op de landeninformatie uit de Ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, van andere Europese landen, rapporten van ngo's, zoals Human Rights Watch en Amnesty International, en van de UNHCR, het vluchtelingenagentschap van de VN dat de website Refworld beheert. Zo stelde UNHCR in 2009 dat asielzoekers uit de provincies Bagdad, Diyala, Kirkuk, Nineveh en Salah Ad-Din bescherming moeten krijgen op grond van DRi 15c.

Het Nederlandse ministerie van Justitie is de eerste overheid die officieel heeft aangegeven naast de Ambtsberichten Refworld als leidraad te nemen. Aanvullende bronnen worden per land gezocht, de zogenoemde landeninformatie (Country of Origin Information, COI). Naast Refworld van UNHCR is er een Europese tegenhanger ontwikkeld: ECOI. Het European Country of Origin Information Network dat de site beheert, wordt gerund door een afdeling van het Oostenrijkse Rode Kruis, ACCORD. Er wordt gretig gebruik gemaakt van gegevens gepubliceerd door overheden, het Amerikaanse State Department en het Britse Home Office, en van mensenrechtenorganisaties als de Danish Refugee Council en de Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Ten slotte wordt uitgebreid gezocht naar concrete informatie over specifieke regio's en steden in krantenberichten. VluchtelingenWerk Nederland gebruikt bijvoorbeeld de database Factiva met nieuwsberichten van internationale kranten, persagentschappen en de BBC.

Voor Irak gebruikt men onder andere de gegevens van Iraq Body Count. Deze onafhankelijke website houdt sinds de invasie in maart 2003 de slachtoffers van het gewapend conflict bij – eerst ten tijde van het militair treffen en sinds de machtsovername voornamelijk bij aanslagen en andere geweldsincidenten. Op basis van gemelde incidenten (bijvoorbeeld uit de media) worden de slachtoffers, de locatie en de aard van het geweld bijgehouden. Dit databestand is online beschikbaar. Met GIS-software kan snel gekeken worden naar de mate van willekeurig geweld in een bepaald gebied op een bepaald tijdstip. Dit is heel bruikbaar voor de ex-nunc-toets (situatie in het heden) maar vooral ook

voor de ex-tunc-toets, het in kaart brengen van de situatie in het verleden. Als vervolgens de gegevens van de Internationale Organisatie voor Migratie over binnenlandse ontheemden per maand per provincie hieraan toegevoegd worden, is in één oogopslag duidelijk of een hoger beroep op basis van de 15c-toets kans maakt. In het kader linksonder wordt met enkele voorbeelden aangegeven hoe verschillend de situatie is tussen de provincies en op verschillende momenten sinds maart 2003.

Waarschijnlijk zullen asielzoekers van de provincies die het meest te lijden hebben onder het willekeurig geweld op die grond aanspraak maken op DRi 15c om alsnog een individuele asielvergunning te krijgen. Of die aanvragen uiteindelijk gehonoreerd worden, beslissen de rechters. Tot nu toe zijn veel zaken ongegrond verklaard. •

Bronnen

- Ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken: www.minbuza.nl/nl/actueel/ambtsberichten
- ECOI: <http://ecoi.net>
- Factiva: www.factiva.com
- Iraq Body Count: www.iraqbodycount.org
- UNHR Refworld: www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/nwmain
- Vluchtelingenwerk Nederland: www.vluchtelingenwerk.nl

Meer informatie: www.geografie.nl

Op de website van *Geografie* vertellen de auteurs meer over de conflicten in Irak en over de asielprocedure in Nederland en andere EU-lidstaten.

De site bevat ook een aantal clips met momentopnamen van het aantal incidenten per maand. Daaruit blijkt de dynamiek van de geografie van het geweld in Irak: sommige districten, zoals Bagdad, worden voortdurend getroffen, terwijl andere ook rustige perioden kennen.

VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk Nederland zet zich in voor asielzoekers en vluchtelingen in Nederland. De organisatie kan extra vrijwilligers en stagiairs goed gebruiken. Kijk eens op www.weetudeweg.nl