

Nr. 11: traumatabeleid en derde-landenexceptie

matabeleid. Als de desbetreffende asielzoeker het derde land pas later dan zes maanden na zijn inreis aldaar heeft verlaten, wordt op dezelfde wijze als bij een vertrek uit het land van herkomst verondersteld dat hij zich in het derde land heeft weten te handhaven en er geen reden was om dat land te verlaten. Bij een vertrek later dan zes maanden na de inreis in het derde land dient de desbetreffende asielzoeker dan ook aannemelijk te maken dat hij zich aldaar niet kon handhaven. Wedertoelating tot het derde land speelt geen rol bij de beoordeling: als terugkeer naar dat derde land niet mogelijk is dan zal terugkeer naar het land van herkomst moeten plaatsvinden. Dit is immers ook het geval indien de desbetreffende vreemdeling later dan zes maanden na de traumatiserende gebeurtenis het land van herkomst heeft verlaten. In geen van beide gevallen is er sprake van 'refoulement', aangezien de desbetreffende vreemdeling niet valt onder de bescherming van het Vluchtelingenverdrag. De minister heeft aldus aan de vreemdeling geen derdelandenexceptie, zoals onder andere neergelegd in artikel 31, tweede lid, aanhef en onder h, i, of j, van de Vw 2000, tegengeworpen.

**Artt. 29 lid 1 sub c, 31 lid 2 sub h, i en j Vw 2000;
C1/4.4 Vc 2000; TBV 2002/65**

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, appelland,
tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, zp, Zwolle, van 11 juni 2004 in het geding tussen H.H.J.,
en
appelland

1. Procesverloop

Bij besluit van 24 augustus 2003 heeft appelland (hierna: de minister) een aanvraag van H.H. J (hierna: de vreemdeling) om haar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij uitspraak van 11 juni 2004, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zwolle (hierna: de rechtbank), het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 8 juli 2004, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij brief van 21 juli 2004 heeft de vreemdeling een reactie ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Nr. 11: traumatabeleid en derde-landenexceptie

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 15 september 2004, 200405692/1 (mrs. Vlasblom, Van Wagendonk, Claessens).

Verblijf in een derde land wordt betrokken bij de beoordeling van een asielaanvraag op grond van trau-

2. Overwegingen

2.1 In de enige grief klaagt de minister onder meer dat de rechtbank heeft miskend dat hij, gelet op de beleids- en beoordelingsruimte die de wet hem biedt, bij de toepassing van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), belang kan hechten aan de omstandigheid dat de desbetreffende vreemdeling voor zijn komst naar Nederland langer dan zes maanden in een derde land heeft verbleven, zonder dat toepassing wordt gegeven aan artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat hij de vreemdeling een vestigingsalternatief heeft tegengeworpen, nu hij bij de beantwoording van de vraag of de vreemdeling op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000 zou moeten worden toegelaten, enkel heeft meegewogen dat zij na haar vertrek uit het land van herkomst langer dan zes maanden in een derde land heeft verbleven, aldus de minister.

2.1.1 Ingevolge artikel 29, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000 kan een verblijfsvergunning asiël worden verleend aan de vreemdeling van wie naar het oordeel van de minister 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 terugkeert naar het land van herkomst. Volgens paragraaf C1/4.4.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000) is bij voormeld artikel in de eerste plaats gedacht aan de situatie dat de desbetreffende vreemdeling getraumatiseerd is.

Volgens paragraaf C1/4.4.2.3 van de Vc 2000 wordt aan het beoordelen van een asielaanvraag in het kader van het traumatabeleid in elk geval niet toegekomen als er sprake is van een derdelandenexcepie en/of een contra-indicatie, zoals bedoeld in paragraaf C1/4.4.3. Dat wil niet zeggen dat in alle overige gevallen de desbetreffende asiëlzoeker, die als gevolg van een traumatische gebeurtenis zijn land van herkomst binnen zes maanden heeft verlaten en die – voorafgaand aan zijn komst naar Nederland – in een derde land heeft verbleven, zonder meer in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd. Dit verblijf in een derde land wordt in dat geval op de volgende wijze bij de beoordeling van de asielaanvraag betrokken.

Als de desbetreffende asiëlzoeker het derde land pas later dan zes maanden na zijn inreis aldaar heeft verlaten, wordt op dezelfde wijze als bij een vertrek uit het land van herkomst verondersteld dat hij zich in het derde land heeft weten te handhaven en er geen reden was om dat land te verlaten. Bij een vertrek later dan zes maanden na de inreis in het derde land dient de desbetreffende asiëlzoeker aannemelijk te maken dat hij zich aldaar niet kon handhaven. Wedertoelating tot het derde land speelt geen rol bij de beoordeling: als terugkeer naar dat derde land niet mogelijk is dan zal terugkeer naar het land van herkomst moeten

plaatsvinden. Dit is immers ook het geval indien de desbetreffende vreemdeling later dan zes maanden na de traumatiserende gebeurtenis het land van herkomst heeft verlaten. In geen van beide gevallen is er sprake van ‘refoulement’, aangezien de desbetreffende vreemdeling niet valt onder de bescherming van het Vluchtelingenverdrag, aldus voormelde paragraaf.

2.1.2 De minister heeft overeenkomstig dit beleid, zoals eerder neergelegd in het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire 2002/65, de duur van het verblijf van de vreemdeling in het derde land betrokken bij zijn beoordeling of verondersteld dient te worden dat zij zich in het derde land heeft weten te handhaven en dat er geen reden was om dat land te verlaten. Overeenkomstig dit beleid speelt wedertoelating tot het derde land voorts geen rol bij de beoordeling of de vreemdeling op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000 hier te lande zou moeten worden toegelaten. De minister heeft aldus aan de vreemdeling geen derdelandenexcepie, zoals neergelegd, onder andere in artikel 31, tweede lid, aanhef en onder h, i, of j, van de Vw 2000, tegengeworpen. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 februari 2004 in zaak no. 200307470/1 (JV 2004/151) overwogen dat de minister aan de vreemdeling een vestigingsalternatief heeft tegengeworpen en toepassing had moeten geven aan artikel 31, tweede lid, aanhef en onder h, i, of j, van de Vw 2000. In zoverre slaagt de grief.

2.2 Het hoger beroep is kennelijk gegrond. Hetgeen voor het overige is aangevoerd behoeft geen bespreking. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. De Afdeling zal de zaak met toepassing van artikel 44, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Raad van State naar de rechtbank terugwijzen om door haar te worden behandeld en beslist met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen.

2.3 Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zwolle, van 11 juni 2004 in zaak nr. AWB 03/45734;

III. wijst de zaak naar de rechtbank terug.

(...; red.)

Noot

1. Een asiëlzoeker kan ingevolge het traumatabeleid op grond van artikel 29 lid 1 sub c Vw 2000 voor een asiëlvergunning in aanmerking komen in het geval waarin de persoonlijke beleving van bepaalde – in de Vc 2000, C1/4.4.2.2 uitputtend opgesomde – gebeurtenissen voor hem zodanig traumatiserend is geweest

dat van hem niet gevegd kan worden terug te keren naar het land van herkomst. De vreemdeling zal daartoe naast de gestelde traumatiserende gebeurtenissen ook aannemelijk moeten maken dat die gebeurtenissen aanleiding zijn geweest voor zijn vertrek uit het land van herkomst: er wordt een causaal verband geëist. In beginsel wordt er van uit gegaan dat er een causaal verband is als de asielzoeker *binnen zes maanden* na die gebeurtenissen het land van herkomst heeft verlaten (C1/4.4.2.1; ABRvS 10 april 2002, JV 2002/174 m.nt. BKO; ABRvS 24 juli 2002, JV 2002/311; ABRvS 26 november 2003, JV 2004/44 m.nt. TS). Is hij *na zes maanden* vertrokken, dan is er sprake van een omslag in de bewijslastverdeling (ABRvS 11 september 2001, RV 2001, 18 m.nt. BPV, JV 2001/306, NAV 2002/336 m.nt. RB). Hieraan ligt de vooronderstelling ten grondslag dat bij een later vertrek er van uitgegaan mag worden dat de asielzoeker zich blijkbaar heeft kunnen handhaven in het land van herkomst, en van hem dus gevegd mag worden daarnaar terug te keren. Hij zal dan aannemelijk moeten maken dat er niettemin toch een verband is tussen de gebeurtenissen en zijn vertrek, door plausibel te maken dat hij niet eerder in staat was zijn land te verlaten.

Deze *zesmaandentermijn* is in casu blijkbaar niet aan de orde. Evenmin is aangevochten dat de vreemdeling traumatiserende gebeurtenissen heeft ondergaan. Derhalve is in confesso dat de vreemdeling vanwege zulke gebeurtenissen zijn land van herkomst heeft verlaten. 2. Daarnaast kan er echter ingevolge het beleid nog een andere *zesmaandentermijn* tegengeworpen worden, die geldt met betrekking tot een tussentijds verblijf in een *derde land*. Als een asielzoeker het derde land pas na meer dan zes maanden na zijn inreis aldaar heeft verlaten, wordt verondersteld dat hij zich in dat derde land heeft weten te handhaven, zodat er geen reden was om uit dat derde land naar Nederland te gaan. Wedertoevlating tot het derde land speelt daarbij geen rol. Is wedertoevlating niet mogelijk, dan zal terugkeer naar het land van herkomst moeten plaatsvinden (Vc 2000, C1/4.4.2.3).

Is hier sprake van een derde-landenexceptie? Het heeft er alle schijn van; zo hanteert de Vc 2000 zelf deze term. Dat zou echter betekenen dat deze niet toelaatbaar is, aldus Rb. Zwolle 11 juni 2004, NAV 2004/208 in eerste aanleg. De Afdeling is immers – terecht – van oordeel dat de derde-landenexcepties geacht moeten worden uitputtend in de Vw 2000 te zijn opgesomd (ABRvS 13 maart 2003, RV 2003, 6 m.nt. BPV, JV 2003/180 m.nt. TS, AB 2003, 297 m.nt. BPV, NAV 2003/125 m.nt. RB en ABT; ABRvS 13 december 2003, JV 2004/71 m.nt. TS, NAV 2004/74; ABRvS 20 februari 2004, JV 2004/151 m.nt. TS, NAV 2004/132). De in Vc 2000, C1/4.4.2.1 geformuleerde zesmaandenregel kan daar evenwel niet ondergebracht worden. Uiteraard valt zij niet onder de excepties van artikel 30 lid 1 a en d Vw 2000, die alleen van toepassing zijn op basis van een op grond van internationale terugname-afspraken gehonoreerde claim. Artikel 31

lid 2 j Vw 2000 (verblijfsalternatief) is niet van toepassing, nu deze tegenwerping alleen betrokken wordt bij een beroep op de d-grond (categoriaal beschermingsbeleid; vgl. TK 1999-2000, 26732, nr. 44, p. 4 en Vc 2000, C1/5.12.1 en C1.5.12.4). Tenslotte zijn ook de excepties van het veilig derde land en van het land van eerder verblijf (artikel 31 lid 2 h en i Vw 2000) niet aan de orde, nu deze vereisen dat de wedertoevlating vast staat resp. dat deze gebleken is (Vc 2000, C1/5.10.1 en C1/5.11.3), terwijl wedertoevlating in de onderhavige casus blijkbaar niet zeker is.

Je zou dus verwachten dat de Afdeling van mening zou zijn dat hier sprake is van een buitenwettelijke derde-landenexceptie, die gezien het uitputtende karakter van de wettelijke regeling van zulke excepties ontoelaatbaar is. Het is dan ook opvallend dat zij niettemin de tegenwerping van de zesmaandenregel aanvaardt. Daartoe geeft zij geen motivering. De enkele *stelling* in overweging 2.1.2, dat geen sprake is van een derde-landenexceptie, kan zelfs niet als een begin van een argumentatie gelden.

3. De circulaire stelt ter zake van de tegenwerping van de zesmaandenregel dat wedertoevlating tot het derde land geen rol speelt: als terugkeer naar dat land niet mogelijk is, zal terugkeer naar het land van herkomst moeten plaatsvinden. Dat is, aldus de circulaire, immers ook het geval indien de desbetreffende vreemdeling later dan zes maanden na de traumatiserende gebeurtenis het land van herkomst heeft verlaten. Blijkbaar accepteert de Afdeling deze redenering. Toch is zij merkwaardig. De twee termijnen spelen een zeer verschillende rol. In het geval de asielzoeker pas na meer dan zes maanden zijn land verlaat, is de veronderstelling dat hij dat om andere redenen dan de traumatiserende gebeurtenissen doet – het causale verband ontbreekt – en hij zich dus, in weervil van die gebeurtenissen, in zijn land van herkomst kon en kan handhaven. Maar als:

- (a) een asielzoeker *binnen zes maanden* na de traumaveroorzakende gebeurtenissen zijn land heeft verlaten,
- (b) er dus van uitgegaan dient te worden dat hij dat vanwege die gebeurtenissen heeft gedaan omdat hij zich daar niet kon handhaven, en
- (c) er dus van uitgegaan dient te worden dat van hem op grond van klemmende redenen van humanitaire aard in redelijkheid niet verlangd kan worden dat hij terugkeert naar het land van herkomst,
- (d) dan kan het toch niet zo zijn dat van hem plots wel die terugkeer verlangd kan worden als hij meer dan zes maanden in een derde land heeft verbleven waar hij niet meer terecht kan?

4. Maar zou de zesmaandenregel niet gezien kunnen worden als een aanvaardbare invulling van de beoordelings- en beleidsvrijheid die de minister op grond van artikel 29 lid 1 sub c Vw 2000 heeft? Dat hij beoordelingsvrijheid heeft is evident: de c-grond stelt uitdrukkelijk als eis dat een en ander het geval is 'naar het oordeel van Onze Minister'. Maar gaat deze

beoordelingsvrijheid zo ver dat een asielzoeker die in principe voor toepassing van het traumatabeleid in aanmerking komt – er is sprake van traumatiserende gebeurtenissen die aan zijn vertrek ten grondslag hebben gelegen – toch geen titel krijgt louter omdat hij meer dan zes maanden heeft verbleven in een derde land waar hij niet meer naar terug kan? Is het oordeel dat dat een genoegzame grond voor titelweigering is wel verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel en eisen van redelijkheid?

Een andere mogelijkheid is om aan te nemen dat de minister, hoewel deze van oordeel is dat betrokkene in redelijkheid vanwege traumata niet kan terugkeren, toch op grond van zijn beleidsvrijheid kan bepalen dat hij niettemin terugmoet. De vraag is evenwel of het gegeven dat de aanhef van artikel 29 lid 1 Vw 2000 bepaalt dat de minister *kan* verlenen – en dus ook kan weigeren – wel zo opgevat mag worden dat ter zake van de c-grond sprake is van zo een ruime beleidsvrijheid. Spijkerboer en ondergetekende zijn met een beroep op de wethistorie, het systeem van de wet en de jurisprudentie veeleer van oordeel dat de discretionaire bevoegdheid in de aanhef in ruime zin alleen bedoeld is voor de d-grond (Spijkerboer/Vermeulen, Vluchtelingenrecht, Ars Aequi, Nijmegen 2005, p. 110-113). Voor de overige gronden kan deze bevoegdheid alleen in uitzonderlijke gevallen gehanteerd worden (met name 1F-situaties, en zelfs dan nog terughoudend, zie ABRvS 2 juni 2004, RV 2004, 8 m.nt. Reneman, JV 2004/279 m.nt. PB; ABRvS 9 juli 2004, JV 2004/347; ABRvS 30 november 2004, RV 2004, 16 m.nt. Kok, JV 2005/49 m.nt. BKO). Ik ben tot op heden dan ook geen uitspraken tegengekomen waarin de Afdeling van oordeel is dat in gevallen waarin de c-grond speelt van beleidsvrijheid sprake is (vgl. ABRvS 3 februari 2003, JV 2003/109, waar in een c-grond-casus alleen de stelling dat sprake is van beoordelingsvrijheid wordt overgenomen). Mijns inziens kan de beleidsvrijheid onder de c-grond dus niet zo ruim opgevat worden dat een nogal arbitraire exceptie als de zes maanden-regel daarop gebaseerd kan worden.

5. Deze uitspraak is tevens gepubliceerd als JV 2004/417 en NAV 2004/286, met gelijkaardig kritische annotaties van resp. Zwaan en Bruin.

BPV