

RICHTLIJNEN INZAKE INTERNATIONALE BESCHERMING NR. 4:

'Binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief' binnen de context van artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen

I. INLEIDING

1. In toenemende mate wordt het concept 'binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief' door beslismedewerkers betrokken bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus. Er bestaat tot dusver geen consistente benadering van dit concept, waardoor de praktijken binnen en tussen verschillende jurisdicties uiteenlopen. Gezien de verschillende benaderingen zijn deze Richtlijnen bedoeld om beslismedewerkers een meer gestructureerde aanpak te bieden voor de analyse van dit aspect bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus.

2. Het concept van een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief is geen losstaand beginsel van het vluchtelingenrecht, noch is het een onafhankelijke toets bij de bepaling van de vluchtelingenstatus. Een Verdragsvluchteling is een persoon die voldoet aan de criteria genoemd in artikel 1A, lid 2 van het *Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen* (hierna: "het Verdrag van 1951"). Deze criteria dienen ruimhartig en humanitair te worden geïnterpreteerd, in overeenstemming met hun oorspronkelijke betekenis, en in het licht van het onderwerp en doel van het Verdrag van 1951. Het concept van een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief is niet uitdrukkelijk genoemd in deze criteria. De vraag of de aanvrager een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief heeft, kan echter aan de orde komen tijdens het vaststellen van de vluchtelingenstatus.

3. Sommigen hebben het concept van een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief in de definitie geplaatst in de zinsnede "gegronde vrees voor vervolging", anderen in het zinsdeel: "de bescherming van dat land niet kan, of ... niet wil inroepen". Deze benaderingen zijn niet per se tegenstrijdig, aangezien de definitie bestaat uit één holistische toets van onderling verbonden elementen. Het verband tussen deze elementen en het belang dat aan elk element moet worden gehecht, dient voor elke individuele casus apart bepaald te worden.¹

4. Volgens internationaal recht hoeven personen niet eerst alle mogelijkheden in eigen land te benutten voor ze asiel mogen aanvragen; dat wil zeggen dat asiel niet wordt gezien als laatste redmiddel. Het is dan ook niet de bedoeling dat er een beroep wordt gedaan op een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief op zodanige wijze dat dit de belangrijke mensenrechtenbeginselen die aan het internationale beschermingsstelsel ten grondslag liggen, namelijk het recht om het eigen land te verlaten, het recht om asiel aan te vragen en bescherming tegen refoulement, ondermijnt. Verder kan dit begrip, omdat het enkel aan de orde kan komen in het kader van de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag voor de vluchtelingenstatus, niet worden gebruikt om de toegang tot de procedure ter vaststelling van de vluchtelingenstatus te weigeren. Bij het overwegen van een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief moet immers worden gelet op de persoonlijke omstandigheden van de individuele aanvrager en de omstandigheden in het land van het voorgestelde binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief.²

5. Het overwegen van mogelijke binnenlandse vestigingsgebieden is niet relevant voor vluchtelingen die vallen onder artikel I, lid 2 van het Verdrag van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid betreffende de specifieke aspecten van de vluchtelingenproblematiek in Afrika (*OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*), 1969. Artikel I, lid 2 verduidelijkt de vluchtelingendefinitie als volgt: "iedere persoon die, als gevolg van externe agressie, bezetting, buitenlandse overheersing of gebeurtenissen die de openbare orde ernstig verstoren in (een deel van) zijn land van herkomst of nationaliteit, zich genoodzaakt ziet om zijn gewone verblijfplaats te verlaten teneinde toevlucht te zoeken op een andere plek buiten zijn land van herkomst of nationaliteit".³

II. INHOUDELIJKE ANALYSE

A. Deel van de holistische beoordeling van de vluchtelingenstatus

6. In het Verdrag van 1951 is niet bepaald of zelfs maar de suggestie gewekt dat de vrees voor vervolging

¹ Voor verdere details: UNHCR, "Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees", Genève, april 2001, (hierna: UNHCR, "Interpreting Article 1"), par. 12.

² *Ibid.*, par. 35–37

³ (Nadruk toegevoegd) De Verklaring van Cartagena van 1984 (*Cartagena Declaration*) verwijst ook specifiek naar Artikel I, lid 2 van de vluchtelingenovereenkomst van de OAE.

altijd betrekking moet hebben op het gehele grondgebied van het land van herkomst van de vluchteling.⁴ Een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief verwijst derhalve naar een specifiek deel van het land zijn waar geen gevaar is voor gegronde vrees voor vervolging en waar redelijkerwijs mag worden verwacht dat de persoon, gelet op de specifieke omstandigheden van de casus, zich kan vestigen en een normaal leven kan leiden.⁵ Indien dus een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief wordt overwogen in het kader van vaststelling van de vluchtelingenstatus, dient er een bepaald gebied te worden aangewezen en dient de aanvrager een behoorlijke kans te krijgen om hierop te reageren.

7. In het kader van de holistische beoordeling van een aanvraag voor de vluchtelingenstatus, waarbij is vastgesteld dat er een gegronde vrees voor vervolging wegens een Verdragsgrond bestaat in een specifiek deel van het land van herkomst, dient de beoordeling of een binnenlands vestigingsalternatief beschikbaar is, te bestaan uit twee analyses, gebaseerd op antwoorden op de volgende vragen:

I. Analyse van de relevantie

8. Is het alternatieve vestigingsgebied praktisch, veilig en wettelijk toegankelijk voor de persoon? Als aan één van deze voorwaarden niet wordt voldaan, is een alternatieve locatie binnen het land geen relevante overweging.

9. Is de Staat de actor van vervolging? Van nationale autoriteiten wordt aangenomen dat zij overal in het land actief zijn. Als zij de gevreesde vervolgers zijn, wordt in principe aangenomen dat er geen binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief beschikbaar is.

10. Is een niet-overheidsactor de actor van vervolging? Als het risico aanwezig is dat de niet-overheidsactor de aanvrager in het voorgestelde gebied zal vervolgen, geldt dat gebied niet als binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief. De conclusie hierover is afhankelijk van de vraag of het te verwachten is dat de vervolger de aanvrager tot in het gebied zal achtervolgen en of de bescherming van de Staat tegen de gevreesde schade daar beschikbaar is.

11. Zou de aanvrager na vestiging op de alternatieve locatie het risico lopen om te worden vervolgd of andere ernstige schade te lijden? Dit heeft betrekking op zowel de oorspronkelijke als nieuwe vormen van vervolging of andere ernstige schade in het alternatieve vestigingsgebied.

II. Analyse van de redelijkheid

12. Kan de aanvrager, binnen de context van het betrokken land, een relatief normaal leven leiden zonder onbillijke gevolgen te ondervinden? Zo niet, dan mag niet redelijkerwijs van deze persoon verwacht worden dat hij of zij daarheen verhuist.

Reikwijdte van de beoordeling

13. Om te bepalen of het voorgestelde binnenlands vlucht- of vestigingsgebied in een specifiek geval een geschikt alternatief is, dient een beoordeling plaats te vinden ten aanzien van de lange termijn, waarbij niet enkel rekening wordt gehouden met de omstandigheden die aanleiding waren voor de vrees voor vervolging en de vlucht uit het gebied van herkomst, maar ook met de vraag of het voorgestelde gebied een zinvol alternatief biedt voor de toekomst. Deze toekomstgerichte beoordeling is des te belangrijker omdat, hoewel afwijzing van de status niet automatisch een bepaalde maatregel inhoudt, afwijzing kan leiden tot gedwongen terugkeer.

⁴ Zie UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (Handboek inzake de procedures en criteria voor het vaststellen van de vluchtelingenstatus), (hierna: "UNHCR Handboek") (1979, Genève, heruitgave 1992), par. 91.

⁵ Voor kwesties die betrekking hebben op de bewijslast in deze zaken, zie hieronder bij afdeling III, onder A.

B. Analyse van de relevantie

14. De onder paragraaf 7 gestelde vragen kunnen verder als volgt worden geanalyseerd:

Is het alternatieve vestigingsgebied praktisch, veilig en wettelijk toegankelijk voor de persoon?

15. Een gebied is geen binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief als er hindernissen zijn om het gebied te bereiken die niet redelijkerwijs overkomelijk zijn. Van een aanvrager mag bijvoorbeeld niet worden vereist dat hij onderweg naar het gebied fysiek gevaar loopt, zoals mijnevelden, gevechten tussen facties, verschuivende fronten in een oorlog, banditisme of andere vormen van intimidatie of uitbuiting.

16. Als de aanvrager door het oorspronkelijke vervolgingsgebied zou moeten reizen om het voorgestelde gebied te bereiken, kan dat gebied niet worden beschouwd als binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief. Ook het reizen via luchthavens kan de toegang tot het alternatief onveilig maken, in het bijzonder in gevallen waar de Staat de vervolger is of als de vervolger een niet-overheidsgroep is die de luchthaven in handen heeft.

17. Het voorgestelde gebied moet ook legaal toegankelijk zijn, hetgeen betekent dat de persoon het wettelijk recht moet hebben om erheen te reizen, in te reizen en er te blijven. Onzekerheid omtrent de wettelijke status kan zorgen voor druk om naar onveilige gebieden te trekken, of naar het gebied van de oorspronkelijke vervolging. Bij staatlozen of ongedocumenteerden dient hier extra aandacht aan besteed te worden.

Is de Staat de actor van vervolging?

18. Onderzoek naar een binnenlands vestigingsalternatief is enkel aan de orde indien de vrees voor vervolging beperkt is tot een bepaald deel van het land en de gevreesde schade buiten dat deel niet kan worden berokkend. In de praktijk zijn hierdoor zaken uitgesloten waarbij de gevreesde vervolging afkomstig is van of wordt gedoogd of toegelaten door overheidsactoren, waaronder de officiële partij in eenpartijstaten, omdat wordt aangenomen dat deze overal in het land gezag uitoefenen.⁶ In dergelijke omstandigheden loopt de persoon overal in het land gevaar om vervolgd te worden, tenzij in uitzonderlijke gevallen duidelijk wordt vastgesteld dat het gevaar van vervolging afkomstig is van een autoriteit van de Staat wiens macht duidelijk beperkt is tot een specifiek geografisch gebied of de Staat zelf enkel de macht heeft in bepaalde delen van het land.⁷

19. Indien het risico te worden vervolgd afkomstig is van plaatselijke of regionale instanties, organen of besturen binnen een Staat, is het zelden nodig om een binnenlands vestigingsalternatief te overwegen, omdat normaal gesproken kan worden aangenomen dat dat deze plaatselijke of regionale organen hun gezag ontleen aan de Staat. De mogelijkheid van een binnenlands vestigingsalternatief kan alleen relevant zijn als er duidelijk bewijs is dat de vervolgende autoriteit geen invloed kan uitoefenen buiten de eigen regio en specifieke omstandigheden zijn ter verklaring dat de nationale overheid er niet in slaagt de plaatselijke schade te bestrijden.

Is een niet-overheidsactor de actor van vervolging?

20. Indien de aanvrager vervolging vreest door een niet-statelijke actor van vervolging, dienen de belangrijkste vragen te omvatten: een beoordeling van de motieven van de vervolger, de mogelijkheden die de vervolger heeft om de aanvrager in het voorgestelde gebied te achtervolgen, en de beschikbare bescherming die de aanvrager wordt geboden door de autoriteiten van de Staat. Net als bij vragen over bescherming van de Staat in het algemeen, omvat het laatstgenoemde een beoordeling vereist van het vermogen en de bereidheid van de Staat om de aanvrager te beschermen tegen de gevreesde schade. Zo kan een Staat bijvoorbeeld de effectieve controle over het grondgebied zijn verloren en daardoor niet in staat zijn om bescherming te bieden. Wetten en mechanismes op basis waarvan de aanvrager bescherming van de Staat kan krijgen, kunnen getuigen van bereidheid van de Staat, maar zijn, tenzij zij ook in de praktijk geëffectueerd zijn, op zichzelf geen indicatie van de beschikbaarheid van bescherming. Bewijs van het onvermogen of onwil van de Staat om de aanvrager te beschermen in het oorspronkelijke vervolgingsgebied is hierbij relevant. Als de Staat niet het vermogen of de bereidheid heeft om de persoon te beschermen in het ene deel van het land, mag worden

⁶ Zie *Summary Conclusions - Internal Protection/Relocation/Flight Alternative, Global Consultations on International Protection, San Remo Expert Roundtable, 6-8 september 2001* (hierna: "Summary Conclusions - Internal Protection/Relocation/Flight Alternative"), par. 2; UNHCR, "Interpreting Article 1", par. 12-13.

⁷ Zie tevens par. 16, 17 en 27 van deze Richtlijnen.

aangenomen dat dit ook in andere gebieden het geval kan zijn. Dit kan met name het geval zijn in zaken waarbij sprake is van gender-gerelateerde vervolging.

21. Niet alle mogelijke bronnen van bescherming zijn gelijk aan bescherming van de Staat. Als bijvoorbeeld een internationale organisatie de controle heeft over een bepaald gebied, mag de vluchtelingenstatus niet worden geweigerd enkel op basis van de aanname dat de bedreigde persoon door deze organisatie beschermd zou kunnen worden. De feiten in elk afzonderlijk geval zijn van bijzonder belang. Als algemene regel geldt dat het niet gepast is om het door internationale organisaties uitoefenen van bepaald(e) bestuurlijk gezag en controle over een grondgebied op tijdelijke of overgangsbasis gelijk te stellen aan nationale bescherming door een Staat. Volgens het internationaal recht hebben internationale organisaties niet de kenmerken van een Staat.

22. Het is eveneens ongepast om te concluderen dat de aanvrager beschermd zal worden door een plaatselijke stam of militie in een gebied waar zij niet het erkend gezag zijn en/of waar hun controle over het gebied wellicht slechts tijdelijk is. Bescherming dient effectief en van duurzame aard te zijn: het moet worden verschaft door een goed georganiseerde en stabiele autoriteit die volledige controle uitoefent over het desbetreffende gebied en de bevolking.

Zou de aanvrager na vestiging op de alternatieve locatie het risico lopen om te worden vervolgd of andere ernstige schade te lijden?

23. Het is niet voldoende om enkel vast te stellen dat de oorspronkelijke actor van vervolging *nog* niet aanwezig is in het voorgestelde gebied. Er moet reden zijn om aan te nemen dat het bereik van de actor van vervolging waarschijnlijk beperkt zal blijven tot een bepaalde plaats en dat het beoogde binnenlandse vestigingsalternatief hierbuiten ligt.

24. Er mag niet van aanvragers worden verwacht of geëist dat ze hun politieke of religieuze overtuigingen of andere beschermde kenmerken onderdrukken of verzwijgen teneinde vervolging in het binnenlandse vlucht- of vestigingsalternatief te voorkomen. Het binnenlandse vestigingsalternatief moet meer zijn dan alleen een 'veilige haven', weg van het gebied van herkomst.

25. Van een persoon die een vastgestelde vrees voor vervolging wegens een Verdragsgrond heeft in één deel van het land, mag bovendien niet worden verwacht dat deze zich vestigt in een ander gebied waar er sprake is van ernstige schade. Als de aanvrager opnieuw het risico zou lopen op ernstige schade, waaronder ernstig gevaar voor het leven, de veiligheid, de vrijheid of de gezondheid, of het risico op ernstige discriminatie,⁸ is een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief niet aan de orde, ongeacht of er een verband is met de Verdragsgronden.⁹ Bij het beoordelen van nieuwe risico's dient derhalve ook rekening te worden gehouden met ernstige schade waarop in het algemeen aanvullende vormen van bescherming van toepassing zijn.¹⁰

26. Het voorgestelde gebied geldt ook niet als binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief indien de omstandigheden zodanig zijn dat de aanvrager gedwongen wordt of zich gedwongen ziet om terug te keren naar het oorspronkelijke vervolgingsgebied, of naar een ander deel van het land waar er een mogelijkheid is voor vervolging of andere vormen van ernstige schade.

C. Analyse van de redelijkheid

27. Naast het feit dat de aanvrager in het gebied van het binnenlandse vlucht- of vestigingsalternatief geen vrees voor vervolging mag hebben, moet het, alle omstandigheden in ogenschouw nemend, ook redelijk zijn voor de aanvrager om zich daar te vestigen. Deze 'redelijkheidstoets' is in vele jurisdicties overgenomen. Het wordt ook wel een toets van 'onbillijke ontberingen' of 'zinvolle bescherming' benoemd.

⁸ Zie UNHCR, *Handboek* par. 51–52.

⁹ Een algemener recht om niet te worden teruggestuurd naar een land waar men het risico loopt op foltering of wrede of onmenselijke behandeling, is te vinden, hetzij expliciet, hetzij door interpretatie, in internationale mensenrechteninstrumenten. De voornaamste hiervan zijn artikel 3 van het Verdrag tegen foltering (*Convention against Torture*) uit 1984, artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (*International Covenant on Civil and Political Rights*) uit 1966, en artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden uit 1950.

¹⁰ Zie *UN docs.* EC/50/SC/CRP.18, 9 juni 2000 en EC/GC/01/18, 4 september 2001.

28. De 'redelijkheidstoets' is een nuttig juridisch middel dat, hoewel het niet specifiek is afgeleid van de taal van het Verdrag van 1951, flexibel genoeg is gebleken om de vraag te beantwoorden of er, alle omstandigheden in ogenschouw nemend, redelijkerwijs van de aanvrager mag worden verwacht dat deze naar het voorgestelde gebied verhuist om zijn of haar gegronde vrees voor vervolging te overwinnen. Dit is geen analyse op basis van wat er van een hypothetisch 'redelijke persoon' verwacht mag worden. De vraag is wat redelijk is, zowel subjectief als objectief, met het oog op de individuele aanvrager en de omstandigheden in het voorgestelde binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief.

Kan de aanvrager, binnen de context van het betrokken land, een relatief normaal leven leiden zonder onbillijke ontberingen te ondervinden?

29. Bij het beantwoorden van deze vraag moet worden betrokken: de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager, het bestaan van vervolging in het verleden, veiligheid en zekerheid, eerbiediging van de mensenrechten en de mogelijkheid van het economisch voortbestaan.

Persoonlijke omstandigheden

30. De persoonlijke omstandigheden van een individu dienen altijd zorgvuldig te worden meegewogen in de beoordeling van de vraag of vestiging in het voorgestelde gebied voor die persoon onnodig zwaar (*harsh*) zou zijn en zodoende onredelijk zou zijn. Relevante factoren bij deze beoordeling zijn o.a. leeftijd, geslacht, gezondheid, beperkingen, gezinssituatie en relaties, sociale of andere kwetsbaarheden, etnische, culturele en religieuze overwegingen, politieke en sociale banden en verenigbaarheid, taalvaardigheden, onderwijs-, beroeps- en werkervaring en -mogelijkheden, en eventuele vroegere vervolging en de psychische gevolgen daarvan. Met name een gebrek aan etnische of andere culturele banden kan ertoe leiden dat de persoon geïsoleerd raakt of zelfs wordt gediscrimineerd in gemeenschappen waar dergelijke hechte banden een belangrijke rol spelen in het dagelijks leven. Factoren die op zichzelf misschien geen belemmering zijn voor een vestigingsalternatief, kunnen dat wel zijn wanneer het cumulatief effect van de factoren in acht wordt genomen. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden kunnen de factoren die cruciaal zijn voor het materieel en psychologisch welzijn van de persoon, zoals de aanwezigheid van gezinsleden of andere hechte sociale banden in het voorgestelde gebied, zwaarder wegen dan andere.

Vroegere vervolging

31. Psychologisch trauma dat voortvloeit uit vroegere vervolging kan relevant zijn bij het bepalen of van de aanvrager redelijkerwijs verwacht mag worden dat deze zich vestigt in het voorgestelde gebied. Indien uit psychologisch onderzoek blijkt dat terugkeer waarschijnlijk zal leiden tot verder psychisch trauma, pleit dit tegen de conclusie dat vestiging in het gebied een redelijk alternatief is. In sommige jurisdicties is het enkele feit dat de persoon in het verleden is vervolgd op zichzelf voldoende reden om het overwegen van een binnenlands vestigingsalternatief achterwege te laten.

Veiligheid en zekerheid

32. Het moet voor de aanvrager mogelijk zijn om veiligheid en zekerheid te vinden en om vrij te zijn van gevaar en het risico op schade. Dit moet duurzaam zijn, niet denkbeeldig of onvoorspelbaar. Vestigingsalternatieven in landen die in de greep zijn van een gewapend conflict, zijn meestal niet veilig, zeker in het licht van een verschuivende fronten die plotseling kunnen zorgen voor gevaar in gebieden die eerder als veilig werden beschouwd. In gevallen waar het voorgestelde binnenlandse vlucht- of vestigingsalternatief in handen is van een gewapende groepering en/of een Staat-achtige entiteit, dient de duurzaamheid van die situatie en het vermogen van de machthebbers om te zorgen voor bescherming en stabiliteit grondig te worden onderzocht.

Eerbiediging van de mensenrechten

33. Indien er duidelijk problemen zijn bij het eerbiedigen van basale mensenrechten, waaronder met name rechten waarvan niet mag worden afgeweken, kan het voorgestelde gebied niet worden beschouwd als een redelijk alternatief. Dit wil niet zeggen dat eventuele ontzegging van enig burgerrecht, politiek of sociaal-economisch mensenrecht het voorgestelde gebied ongeschikt maakt als binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief. Er moet vanuit praktisch oogpunt een afweging worden gemaakt of de rechten die niet worden geëerbiedigd of beschermd van fundamenteel belang zijn voor de [betrokken] persoon, waardoor het ontnemen van die rechten zodanig schadelijk zou zijn dat dit het gebied tot onredelijk alternatief maakt.

Economisch voortbestaan

34. In dit deel van het onderzoek zijn de sociaal-economische omstandigheden in het voorgestelde gebied van belang. Indien de situatie zodanig is dat de aanvrager niet in zijn of haar levensonderhoud zal kunnen voorzien of woonruimte zal kunnen vinden, of dat medische zorg niet beschikbaar is of duidelijk ontoereikend is, kan het gebied niet worden beschouwd als een redelijk alternatief. Het is, o.a. vanuit het oogpunt van de mensenrechten, niet redelijk om van iemand te verwachten dat hij of zij zich vestigt in een ander gebied om daar vervolgens te leven in grote armoede of onder het bestaansminimum. Anderzijds is enkel een verslechtering van de levensstandaard of de economische toestand niet per se voldoende om een voorgesteld gebied als onredelijk alternatief te beschouwen. De omstandigheden in het gebied moeten zodanig zijn dat men er, binnen de context van het betrokken land, een relatief normaal leven kan leiden. Heeft iemand bijvoorbeeld geen familie of sociaal vangnet in het gebied, dan is vestiging daar wellicht geen redelijk alternatief, tenzij die persoon er verder een relatief normaal leven zou kunnen leiden op een niveau dat ligt boven het bestaansminimum.

35. Indien de persoon in het voorgestelde gebied geen toegang zou krijgen tot grond, middelen of bescherming, omdat hij of zij niet behoort tot de heersende familie, stam, etnische, religieuze en/of culturele groep, is vestiging daar geen redelijk alternatief. Zo zijn in veel delen van Afrika, Azië en andere gebieden gemeenschappelijke etnische, stam-gerelateerde, religieuze en/of culturele factoren nodig om toegang te kunnen krijgen tot grond, middelen of bescherming. In dergelijke gevallen zou het niet redelijk zijn om te verwachten dat iemand die geen deel uitmaakt van de heersende groep zich daar vestigt. Er mag evenmin van iemand worden gevraagd dat hij of zij zich vestigt in gebieden, zoals een sloppenwijk van een stedelijk gebied, waar hij of zij in erbarmelijke omstandigheden zou moeten leven.

D. Vestigingsalternatieven voor binnenlands ontheemde personen

36. Het feit dat er in één deel van het land binnenlands ontheemden aanwezig zijn en internationale bijstand ontvangen, geldt op zichzelf niet als sluitend bewijs dat het redelijk is om te verwachten dat de aanvrager zich daar vestigt. Zo is de levensstandaard en kwaliteit van leven van binnenlands ontheemden bijvoorbeeld vaak onvoldoende om de conclusie te staven dat het wonen in dat gebied een redelijk vluchtalternatief is. Daar komt bij dat, als de binnenlandse ontheemding het gevolg is van een beleid van “etnische zuivering”, het weigeren van de vluchtelingenstatus op basis van het binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief kan worden gezien als het gedogen van de situatie ter plekke en derhalve aanleiding kan geven tot extra bezorgdheid

37. De realiteit is dat vele duizenden binnenlands ontheemden geen fundamentele rechten genieten en geen mogelijkheid hebben om asiel aan te vragen buiten hun land. Hoewel de internationale gemeenschap het nu grotendeels eens is over de gestelde normen, kan men er absoluut niet van uitgaan dat deze ook daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht. In “Principle 2(2)” van de *Guiding Principles on Internal Displacement* wordt uitdrukkelijk bepaald dat deze niet mogen worden uitgelegd als “een beperking, wijziging of aantasting van de bepalingen in internationale mensenrechten- of andere internationale humanitaire wetgeving of krachtens nationaal recht aan personen toegekende rechten” en vooral dat ze “geen afbreuk doen aan het recht om asiel aan te zoeken en te genieten in andere landen.”¹¹

¹¹ Zie tevens W. Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in Transnational Legal Policy No. 32, 2000* (The American Society of International Law, The Brookings Institution, Project on Internal Displacement), pp. 810.

III. PROCEDURELE KWESTIES

A. Bewijslast

38. Het van toepassing achten van een binnenlands vestigingsalternatief mag niet leiden tot extra lasten voor asielzoekers. Ook hierbij geldt de gebruikelijke regel dat de bewijslast voor een stelling ligt bij degene die hem uit. Dit komt overeen met paragraaf 196 van het *Handboek* waarin wordt gesteld dat

... hoewel de bewijslast in principe bij de aanvrager ligt, de plicht tot vaststelling en beoordeling van alle relevante feiten wordt gedeeld door de aanvrager en de beoordelaar. In bepaalde gevallen kan het zelfs voorkomen dat de beoordelaar alle mogelijke middelen moet inzetten om het benodigde bewijs te leveren ter onderbouwing van de aanvraag.

39. Op basis hiervan ligt de bewijslast voor de vaststelling dat de analyse en beoordeling van een vestigingsalternatief relevant is in de desbetreffende casus bij de beslismedewerker. Indien het als relevant wordt beschouwd, is het aan de partij die dit stelt om het voorgestelde vestigingsgebied aan te wijzen en bewijs te leveren dat dit voor de betrokken persoon een redelijk alternatief is.

40. Basisregels van procedurele billijkheid vereisen dat aan een asielzoeker op adequate en duidelijke wijze kenbaar wordt gemaakt dat de mogelijkheid wordt overwogen een vluchterternatief van toepassing te achten.¹² De regels vereisen ook dat de persoon in de gelegenheid wordt gesteld om argumenten aan te voeren (a) waarom het overwegen van een alternatieve locatie in zijn of haar geval niet relevant is en (b) indien het wel relevant wordt geacht, waarom het voorgestelde gebied onredelijk is.

B. Versnelde of ontvankelijkheidsprocedures

41. Gezien de complexe en inhoudelijke aard van het onderzoek is het overwegen van een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief niet gepast bij versnelde procedures of bij het vaststellen of het verzoek van een persoon voor de volledige procedure ter vaststelling van de status ontvankelijk is.¹³

C. Informatie over het land van herkomst

42. Hoewel de beoordeling van de relevantie en redelijkheid van een mogelijk binnenlands vestigingsalternatief altijd een beoordeling van de persoonlijke omstandigheden vereist, maakt goed gedocumenteerde, deugdelijke en actuele informatie en onderzoek over de omstandigheden in het land van herkomst ook een belangrijk deel uit van deze beoordeling. De bruikbaarheid van dergelijke informatie kan echter beperkt zijn, indien de situatie in het land van herkomst veranderlijk is en er zich plotseling veranderingen kunnen voordoen in gebieden die tot dan toe veilig werden geacht. Het is mogelijk dat deze veranderingen nog niet zijn vastgelegd op het moment dat de aanvraag wordt behandeld.

IV. CONCLUSIE

43. Het concept van een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief is niet uitdrukkelijk genoemd in de criteria van artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951. De vraag of de aanvrager een binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief heeft, kan echter aan de orde komen tijdens de holistische vaststelling van de vluchtelingenstatus. Het is slechts in bepaalde gevallen relevant, met name als de bron van vervolging een niet-staatelijke actor is. Zelfs al is het concept relevant, dan nog is de toepasbaarheid afhankelijk van een zorgvuldige beoordeling van alle omstandigheden in de casus en de redelijkheid van vestiging in een ander gebied in het land van herkomst.

¹² Zie *Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative*, par. 7.

¹³ Zie *Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative*, par. 6; *Executive Committee Conclusion No. 87 (L)*, 1999, par. j; en *Note on International Protection*, 1999, par. 26 (UN doc. A/AC.96/914, 7 juli 1999).