

Vergaderjaar 2018–2019

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2440

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2018

Tijdens het algemeen overleg op 12 september jl. heb ik de Kamer toegezegd om een brief te sturen over de wijze waarop de aangepaste werkinstructies ten aanzien van de beoordeling van asielverzoeken van lhbt'i's en bekeerlingen door de IND worden toegepast (Kamerstuk 19 637, nr. 2422). U vroeg mij om daarbij specifiek in te gaan op de vraag of de IND de werkinstructies op de juiste wijze uitvoert en om tevens in te gaan op de vraag waarom er geen comité van deskundigen in het leven is geroepen om advies te geven in zaken van lhbt'i-asielzoekers en bekeerlingen. U verzocht mij om daarbij een relatie te leggen met het begrip deskundige zoals dat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt gehanteerd. Ook verzocht u mij om u te informeren over de manier waarop de toepassing van de aangepaste werkwijze gemonitord wordt en over de evaluatie dan wel de beoogde einddatum van de pilot in Den Bosch inzake het horen van lhbt'i's en bekeerlingen. Tenslotte zal ik nader ingaan op een aantal onderwerpen waarvoor het COC voorafgaand aan het algemeen overleg bij uw Kamer aandacht heeft gevraagd, voor zover deze gerelateerd zijn aan de inhoud dan wel toepassing van de nieuwe werkinstructie.

Uitvoering werkinstructie door de IND

Bij de beoordeling van lhbt'i- en bekeringszaken zal de nadruk in het gehoor liggen op vragen over persoonlijke ervaringen en betekenisgeving. Een asielzoeker kan zo makkelijker zijn authentieke eigen verhaal vertellen. Belangrijkste aanpassing in de werkinstructie voor lhbt'i's is dat de termen «bewustwordingsproces» en «zelfacceptatie» zijn geschrapt. Deze termen zijn niet langer het zwaartepunt in de geloofwaardigheidsbeoordeling. Hiermee is sprake van een verbetering van de methode waarmee de IND de geloofwaardigheid beoordeelt en motiveert. De aanpassing van de werkwijze die de IND hanteert bij de beoordeling van asielverzoeken van lhbt'i's en bekeerlingen houdt overigens geen beleidswijziging in. Het gaat erom dat er sprake is van een verbetering in

de wijze van beoordeling van asielverzoeken. In de werkinstructie bekeerlingen wordt bijvoorbeeld onderkend en beschreven dat een bekering op verschillende manieren tot stand kan komen. Ook is er nadrukkelijker aandacht voor afvalligheid en wordt er niet meer verwacht dat een vreemdeling zich voorafgaand aan zijn bekering heeft verdiept in verschillende kerken en/of stromingen binnen een kerk. Voor wat betreft asielzaken die voor de publicatie van de nieuwe werkinstructie zijn gestart geldt dat, indien de overwegingen in een asielzaak van een lhbtï vrijwel uitsluitend zagen op het bewustwordingsproces en/of op zelfacceptatie, een aanvullend gehoor of besluit nodig kan zijn. Als dit niet het geval is zal de vreemdeling nieuwe feiten moeten aanvoeren om te komen tot een mogelijke herbeoordeling. Bij opvolgende aanvragen waarbij de seksuele gerichtheid voor het eerst naar voren gebracht wordt, wordt getoetst aan de nieuwe werkinstructie. De IND zal de vreemdeling niet vragen om zijn bewustwordingsproces te schetsen of aannemelijk te maken dat er sprake is van zelfacceptatie. Overigens kan het, gezien het individuele karakter van een asielaanvraag, voorkomen dat deze termen ook in de toekomst nog worden gebruikt, bijvoorbeeld in een beschikking of rechtszaak. Een authentiek verhaal of een uitgebreid persoonlijk relaas kan immers met zich meebrengen dat iemand overtuigend over zijn bewustwordingsproces heeft verteld of over de wijze waarop hij zijn seksuele gerichtheid heeft geaccepteerd.

Deskundigen

Ik vind het van belang dat verklaringen van derden bij de IND kunnen worden ingediend en dat ook gemotiveerd wordt waarom een dergelijke verklaring wel of niet meegewogen wordt in de beoordeling. Onder het indienen van verklaringen door derden versta ik uitdrukkelijk ook partners of belangenorganisaties. De IND motiveert, op grond van de nieuwe werkinstructies voor lhbtï's en bekeerlingen, meer nog dan voorheen op welke wijze de verklaringen van derden bij de beslissing op het asielverzoek zijn meegenomen.

De Awb geeft, in artikel 3.5, de mogelijkheid om als adviseur een persoon of college in te stellen, dat bij of krachtens wettelijk voorschrift belast is met het adviseren over door een bestuursorgaan te nemen besluiten. Het gaat dan om situaties waarin een bestuursorgaan zelf niet in staat is om, zonder gebruik te maken van een deskundigenadvies, een zorgvuldig besluit te nemen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het inwinnen van medisch advies. Waar het asielverzoeken van lhbtï's en bekeerlingen betreft is het belangrijk dat zowel de seksuele gerichtheid als de vraag of iemand bekeerling is geen losse elementen zijn die apart kunnen worden beoordeeld. De toets moet altijd plaatsvinden als onderdeel van een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling waarbij alle relevante feiten en omstandigheden door de IND moeten worden betrokken. De IND moet daartoe een integrale afweging maken: dit betreft niet alleen de geloofwaardigheid maar ook bijvoorbeeld de actuele situatie in het land van herkomst. Het gehele dossier moet in samenhang worden gezien. Dit blijkt duidelijk uit de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van begin dit jaar¹, waarin het Hof concludeerde dat de beslissingsautoriteit, in Nederland de IND, verantwoordelijk blijft voor de asielbeslissing en dat daarom noch de IND, noch de rechter zich uitsluitend mag baseren op een deskundigenadvies en dat de beslissingsautoriteit noch de rechter aan een deskundigenadvies zijn gebonden. Ook uit Europese regelgeving volgt dat het de taak van de beslissingsautoriteit is om, met de vereiste deskundigheid en de waarborgen waarmee de bestuurlijke procedure is omgeven, een besluit te nemen op een verzoek om internationale

¹ Arrest van het Europese Hof van Justitie d.d. 25-01-2018

bescherming. Deze verantwoordelijkheid als zodanig kan niet worden overgedragen of uitbesteed aan een externe deskundige.

Ik vind daarom dat het instellen van een op basis van een wettelijk voorschrift ingesteld college van deskundigen voor zaken van lhbt'i's en/of bekeerlingen geen toegevoegde waarde heeft. De IND is immers als enige verantwoordelijk voor het besluit op het asielverzoek en moet daartoe een integrale afweging maken. Wel hecht ik eraan dat derden, bijvoorbeeld partners of belangenorganisaties, verklaringen kunnen indienen bij de IND. Voor wat betreft verklaringen van derden geldt dat de IND deze met name beoordeelt op de aanwezigheid van nieuwe feitelijke informatie. Een verklaring van een derde heeft voor de IND dan ook vooral meerwaarde als het gaat om eigen waarnemingen van derden die nieuwe feitelijke informatie bevatten, of een bevestiging van feitelijke informatie die al door de vreemdeling naar voren was gebracht. Louter een andere interpretatie van het asielrelaas of een alternatieve beoordeling van de geloofwaardigheid zal niet voldoende zijn.

Evaluatie pilot Den Bosch

In mijn brief over de beoordeling van de geloofwaardigheid van bekeerlingen en lhbt'i's² werd uw Kamer geïnformeerd over een pilot in aanmeldcentrum Den Bosch. Sinds begin 2018 wordt hier een werkwijze gehanteerd waarin een groep medewerkers met meer dan gemiddelde expertise in lhbt'i- en bekeringszaken ingezet wordt bij asielverzoeken waarbij het op voorhand duidelijk is dat het om een lhbt'i- of bekeringszaak gaat. Positief onderdeel van de pilot is dat een groep medewerkers die meer dan gemiddeld expertise heeft opgebouwd in lhbt'i- of bekeringszaken een rol heeft in het signaleren van knelpunten en het verspreiden van kennis en best practices. Anderzijds is inmiddels duidelijk dat de pilot logistieke uitdagingen met zich meebrengt, omdat vaak niet van tevoren bekend is of een asielzoeker een asielverzoek op grond van bekering of seksuele gerichtheid zal doen. De evaluatie van de pilot zal voor het zomerreces worden afgerond. Ik zal uw Kamer hierover berichten.

Monitoren van beleid

Tijdens het algemeen overleg kwam al aan de orde dat ik veel belang hecht aan de in deze brief behandelde onderwerpen (Kamerstuk 19 637, nr. 2422). Hierover vindt dan ook periodiek intern overleg plaats. De IND medewerkers hebben voorlichting ontvangen over de toepassing van de nieuwe werkinstructies en ik heb de IND verzocht om, onder andere via de lhbt'i- en bekeringscoördinatoren, de juiste toepassing van de nieuwe werkinstructies te monitoren. Daarnaast kunnen besluiten van de IND door de rechter in beroep en hoger beroep worden getoetst. Tevens krijg ik signalen van uw Kamer en/of van belangenorganisaties als er knelpunten zijn in de (wijze van) toepassing van beleid.

Vragen COC ter voorbereiding op algemeen overleg

Het COC heeft uw Kamer, voorafgaand aan het algemeen overleg, schriftelijk een aantal suggesties doen toekomen. Onderstaand treft u mijn reactie aan.

Zelfidentificatie en «voordeel van de twijfel»

Het COC vraagt om zelfidentificatie uitgangspunt te maken van de beoordeling van het asielverzoek dan wel minimaal tot zwaartepunt van

² Kamerstuk 19 637, nr. 2414

het beleid te maken. Tevens zou in de werkinstructie een passage moeten staan over «het voordeel van de twijfel». Als reactie hierop wil ik nogmaals benadrukken dat iedereen die wordt vervolgd vanwege seksuele gerichtheid goede bescherming moet krijgen. Het draagvlak voor asielbescherming kan echter alleen behouden blijven als die asielbescherming enkel wordt geboden aan hen die die bescherming echt nodig hebben. Ook het Europese Hof van Justitie gaat niet zover dat de enkele verklaring van iemand die stelt dat hij lhbt is voldoende is om deze verklaring geloofwaardig te achten. Een dergelijke werkwijze kan misbruik in de hand werken. Daarom wil ik in het beleid niet opnemen dat zelfidentificatie het uitgangspunt is bij het bepalen van de geloofwaardigheid van het asielverzoek van lhbt's en wil ik zelfidentificatie evenmin tot zwaartepunt van het beleid inzake de beoordeling benoemen. Voor de algemene werkwijze inzake de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas wordt verwezen naar werkinstructie 2014/10; hierin wordt ook verwezen naar de situaties waarin het voordeel van de twijfel geldt. Als iemand zijn seksuele gerichtheid als asielgrond aanvoert geldt deze, zoals gebruikelijk bij de door een vreemdeling aangevoerde asielgrond, in het gehoor als het uitgangspunt van het te verrichten onderzoek. Dit is nog eens extra verduidelijkt in de werkinstructie. Dit vind ik voldoende; ik wil niet nog een extra bepaling inzake het voordeel van de twijfel opnemen voor lhbt's. Overigens stelt ook de UNHCR ten aanzien van het voordeel van de twijfel niet dat de enkele stelling dat iemand lhbt is altijd voor waar moet worden aangenomen. UNHCR stelt dat: » If the applicant's account appears credible, he or she should, unless there are good reasons to the contrary, be given the benefit of the doubt»³. Het gaat dus ook dan om situaties waarin het verhaal van de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

LHBTI-vijandige situatie in land van herkomst in relatie tot schaamtegevoel

Naar de mening van het COC wordt er in de werkinstructie nog teveel van uitgegaan dat een lhbt-vijandige situatie in een land van herkomst tot gevolg heeft dat iemand zich schaamt voor zijn seksuele gerichtheid. Het zou inderdaad niet aanvaardbaar zijn om van lhbt's te verwachten dat zij negatief over zichzelf denken als de situatie in het land van herkomst voor hen ongunstig is. De werkinstructie veronderstelt daarom ook niet dat een lhbt in het land van herkomst per definitie negatief over zichzelf denkt omdat zijn seksuele geaardheid in het land van herkomst niet geaccepteerd wordt. Het gaat erom dat de vreemdeling die afkomstig is uit een land waar men lhbt gerichtheid niet accepteert en waar lhbt zijn wellicht ook strafbaar is gesteld, zich voor de vraag gesteld ziet wat het betekent om «anders» te zijn dat hetgeen de maatschappij/de wet verwacht/verlangt en op welke wijze hij daaraan invulling wil geven, los van de vraag of een lhbt zelf wel of geen problemen heeft met zijn geaardheid. De IND zal hiernaar vragen, in het kader van de geloofwaardigheid, maar ook om te bepalen of er een risico is op vervolging.

Stereotypen komen nog voor in IND beslisspraktijk

Ik ben het ermee eens dat stereotypen of vooroordelen niet mogen worden gebruikt en al zeker niet ten nadele van de vreemdeling bij de beoordeling van een asielverzoek. Daarom vind ik het van belang dat in de werkinstructie duidelijk verwoord staat dat de beoordeling niet gebaseerd mag zijn op vooroordelen. De IND moet uitgaan van de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker. Indien de vreemdeling zelf stereotypen naar voren brengt mag daarop uiteraard wel

³ UNHCR Handbook 2008

doorgevraagd worden. Ook het Europese Hof van Justitie heeft, naar aanleiding van door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gestelde vragen, geconcludeerd dat een beoordeling die louter gebaseerd is op stereotype zienswijzen onverenigbaar is met de beoordeling van de feiten betreffende een specifieke persoon. In de werkinstructie staat hierbij als voorbeeld genoemd het beoordelen van de kennis van de betrokken asielzoeker inzake belangenverenigingen voor lhbt'i's. Overigens zijn de IND medewerkers ermee bekend dat stereotype beelden niet ten nadele van de asielzoeker mogen worden gebruikt.

Gebruik van de term «standaardantwoorden»

COC vraagt waarom in de werkinstructie het woord «standaardantwoorden» wordt gebruikt. Deze term zou blijf geven van wantrouwen jegens asielzoekers.

Naar mijn mening valt uit deze tekst geen wantrouwen ten opzichte van asielzoekers af te leiden. Deze tekst is opgenomen om extra te benadrukken dat het van belang is om het individuele, persoonlijke en authentieke verhaal van de asielzoeker boven tafel te krijgen. Hiermee kan bijvoorbeeld ook de asielzoeker die zich schaamt om in te gaan op zijn persoonlijke verhaal geholpen worden om zijn verklaringen nader te onderbouwen en persoonlijker te maken. Daarnaast wordt de IND bij asielverzoeken in het algemeen, dus niet specifiek bij asielverzoeken van lhbt'i's, soms geconfronteerd met verhalen die door smokkelaars of reisagenten aan de vreemdeling zijn meegegeven. Ik zie dan ook geen aanleiding om deze tekst uit de werkinstructie te schrappen.

Beleid maakt het mogelijk asielzoeker «terug de kast in te sturen»

Het COC vraagt waarom er nog vragen in de werkinstructie staan over de wijze waarop een lhbt-asielzoeker in het land van herkomst invulling wil geven aan zijn seksuele gerichtheid? Daarmee worden asielzoekers terug de kast ingestuurd.

Ik wil benadrukken dat het uiteraard in strijd zou zijn met beleid en jurisprudentie om iemand «terug de kast in te sturen». Deze passage in de werkinstructie beoogt dit zeker niet. Met een recente aanpassing in de Vreemdelingencirculaire⁴ beoog ik nogmaals te benadrukken dat van een lhbt-asielzoeker niet gevraagd mag worden om in het land van herkomst terughoudendheid te betrachten.

De wijze waarop de vreemdeling bij terugkeer de gerichtheid zal uiten, speelt echter wel een rol bij de beoordeling welke risico's daaraan kleven. Bij de beoordeling van de individuele situatie van de vreemdeling geldt het uitgangspunt dat de vreemdeling zijn seksuele gerichtheid in zijn land van herkomst niet verborgen hoeft te houden, ook niet in de situatie dat de vreemdeling voorafgaand aan zijn vertrek uit het land van herkomst zijn gerichtheid verborgen heeft gehouden. Uitgangspunt hierbij is dat iemand zijn gerichtheid feitelijk zal uiten en relaties zal aangaan op een manier die niet wezenlijk anders is dan van heteroseksuelen in het betreffende land van herkomst is geaccepteerd. Dit is de zogenoemde ondergrens bij de beoordeling.

Als de vreemdeling aangeeft zijn seksuele gerichtheid te willen uiten op een wijze die verder gaat dan deze «ondergrens» toetst de IND de aannemelijkheid van deze uiting en toetst de IND de wijze waarop de vreemdeling voornemens is in zijn land van herkomst zijn seksuele gerichtheid te uiten. In de situatie dat de seksuele gerichtheid wel geloofwaardig geacht wordt maar de verdergaande wijze waarop de

⁴ WBV 2018/10

vreemdeling deze wil uiten niet, gaat de IND na of het invulling geven aan de seksuele gerichtheid conform de «ondergrens» tot vervolging zou leiden. In die situatie komt de vreemdeling in aanmerking voor een vergunning, ook als een deel van de verklaring (het uiten van de gerichtheid op een wijze die verder gaat dan de «ondergrens») als niet aannemelijk wordt beschouwd. Voorts gaat de IND er bij de beoordeling van het risico op vervolging vanuit dat de directe omgeving van de vreemdeling op de hoogte is of zou kunnen geraken van de seksuele gerichtheid. Met de hierboven genoemde verduidelijking van de Vreemdelingencirculaire beoog ik nogmaals te benadrukken dat van een lhbtï asielzoeker niet gevraagd mag worden om in het land van herkomst terughoudendheid te betrachten.

Nederlandse tolk

Ten aanzien van de mogelijkheid om bij een gehoor desgewenst een Nederlandse tolk in te schakelen in plaats van een tolk uit het land van herkomst, merk ik allereerst op dat voor veel talen geldt dat deze niet worden gesproken door een Nederlandse tolk, althans – zo vat ik dit verzoek op – door een tolk die Nederlands van geboorte is. Ook ga ik er niet vanuit dat een van origine buitenlandse tolk minder betrouwbaar zou zijn dan een Nederlandse tolk. In het algemeen overleg van 12 september heb ik bovendien aangegeven dat de onafhankelijkheid van tolken op diverse manieren is gewaarborgd (Kamerstuk 19 637, nr. 2422). Ik wees hierbij op de gedragscode voor IND-tolken. Daarin staat dat de tolk respectvol moet omgaan met iedere persoon met wie deze tolk beroepsmatig in contact komt. In de gedragscode staat ook dat bijvoorbeeld discriminatie op basis van seksuele oriëntatie, genderidentiteit en religie niet is toegestaan. In selectiegesprekken met tolken besteedt de IND daar ook specifiek aandacht aan. Daarnaast bestaat ook te allen tijde de mogelijkheid om een bejegeningssklacht in te dienen mocht een individuele tolk naar het oordeel van de vreemdeling over de schreef zijn gegaan.

De IND heeft daarvoor een klachtenprocedure. En lukt het de IND niet om tot een vergelijk te komen, dan kan de klacht worden voorgelegd aan de klachtencommissie van het Bureau Wet beëdigde tolken en vertalers. Dat kan uiteindelijk tot doorhaling of uitschrijving leiden. Hiermee zijn er diverse waarborgen om mogelijke problemen met tolken te voorkomen en om als ze toch voorkomen, daar actie op te ondernemen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers