

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2644

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2020

Op 25 mei jl. heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken haar advies «Weten en wegen» aan de regering aangeboden¹. In dit advies doet de commissie aanbevelingen voor het gebruik van bronnen van landeninformatie in de asielpraktijk. Met deze brief stuur ik u de reactie van het kabinet op het rapport en de kernaanbevelingen.

De ACVZ heeft zich in haar onderzoek gericht op de volgende adviesvraag: «Hoe kunnen bij het ontbreken van een (actueel) ambtsbericht andere openbare bronnen van landeninformatie zo goed mogelijk gebruikt worden in het beleids- en besluitvormingsproces, de uitvoering en rechtsbescherming en in hoeverre is hierin een rangorde aan te brengen?»

Het kabinet is de ACVZ erkentelijk voor het advies en de daarin neergelegde aanbevelingen. Het kabinet verwacht dat het advies kan bijdragen aan een beter en transparanter gebruik van landeninformatie in de asielpraktijk.

De ACVZ komt tot vier kernaanbevelingen. Navolgend wordt specifiek, per aanbeveling, aangegeven hoe deze door het kabinet wordt gewaardeerd en uitgewerkt.

Aanbeveling 1: Versterk de verzameling en publicatie van (thematische) landeninformatieberichten door TOELT

De IND zou zelf op een systematischere manier dan nu gebeurt bij het ontbreken van een ambtsbericht landeninformatie uit relevante bronnen moeten verzamelen en publiceren. Deze taak kan worden belegd bij TOELT, eventueel in samenwerking met de Afdeling Landeninformatie van VWN. De informatie moet gebaseerd zijn op openbare bronnen, regelmatig worden bijgewerkt en na een redelijke termijn (bijvoorbeeld twee

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

jaar) worden gearchiveerd. Met een dergelijke werkwijze kan beter worden voldaan aan de kwaliteitscriteria.

Het kabinet onderschrijft het belang van een systematische en transparante wijze van verzamelen en publiceren van landeninformatie. De medewerkers van het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT, zie de bijlage² voor een toelichting) van de IND vergaren de landeninformatie op zorgvuldige wijze op basis van vaste afspraken en methodiek. Het informatiesysteem van de IND bevat veel door TOELT samengestelde en beheerde landeninformatie uit verschillende bronnen, ook over landen waar niet zoveel asielzoekers vandaan komen. Deze documenten zijn nu nog intern. Op aanbeveling van de ACVZ zal TOELT (nieuwe) documentatie in de regel openbaar maken zodat de transparantie beter geborgd is en de onderliggende methodiek inzichtelijk wordt. Een uitzondering om het bericht niet openbaar te maken zou bijvoorbeeld kunnen zijn als de informatie is te herleiden tot een vreemdeling of als het gaat om informatie waarmee de IND beter in staat is om de geloofwaardigheid van het relaas van een asielzoeker te beoordelen.

Een zogeheten Content Management System (CMS) dat de ACVZ voorstelt is een optie om de documentatie openbaar te maken. De IND werkt met een vergelijkbaar systeem voor intern gebruik en beziet de (technische) mogelijkheden om dit ook open te stellen voor externe partijen.

Het voorstel van de ACVZ om het CMS gezamenlijk te gebruiken met bijvoorbeeld een ngo of academische partner is interessant en zou de informatiepositie mogelijk kunnen verbeteren, maar vraagt eerst wel om nader onderzoek. Bij dit onderzoek zullen onder meer technologische en beveiligingsaspecten moeten worden betrokken alsmede de bereidheid van andere organisaties tot deelname en de kwalitatieve meerwaarde afgezet tegen de bijkomende kosten. Het kabinet zal uw Kamer hier voor de begrotingsbehandeling nader over informeren.

De ACVZ spoort in het advies TOELT ook aan om actiever over te gaan tot vergaring van landeninformatie en het genereren van nieuwe TOELT landenberichten, bijvoorbeeld conform de werkwijze van het veilige landenbeleid. De ACVZ wijst in dit kader op het grote aandeel aanvragen, dat wordt ingediend uit landen waar geen ambtsbericht beschikbaar voor is.

Deze aanbeveling wordt niet door het kabinet gevolgd. De werkzaamheden van TOELT zijn namelijk primair faciliterend aan de beslisprijktijk en gestuurd vanuit de informatiebehoefte. TOELT beantwoordt in individuele zaken (ad hoc) vragen van beslissers en brengt reeds over een substantieel aantal landen berichten uit (30 à 40 per jaar). Deze landenberichten dekken een deel van de instroom, maar zeker niet alle nationaliteiten.

Uit het onderzoek van de ACVZ blijkt dat in het onderzochte jaar 2018 ruim 70 verschillende nationaliteiten het asielproces instroomden waar geen (actueel) ambtsbericht voor beschikbaar is. Om ten aanzien van al die landen proactief en preventief in documentatie te voorzien en deze regelmatig bij te werken vraagt niet alleen een zeer grote inspanning en uitbreiding van de capaciteit, maar heeft op basis van de praktijkervaring slechts een beperkte toegevoegde waarde.

Indien de veiligheidssituatie in een land daar geen aanleiding toe geeft en/of er weinig asielzoekers vandaan komen zal een TOELT landenbericht niet nodig zijn en zal indien nodig worden teruggegrepen naar bestaande (internationale) rapportages.

De ACVZ wijst in haar rapport er verder ook op dat het niet in alle gevallen noodzakelijk is om landeninformatie te gebruiken voor een goede beoordeling. Zo schrijft de ACVZ in paragraaf 3.2.3 dat sommige asielzoekers hun asielverzoek voldoende kunnen onderbouwen met

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

documenten die op henzelf betrekking hebben en soms zijn de verklaringen van de asielzoekers op zichzelf ongeloofwaardig of onvoldoende zwaarwegend, zodat landeninformatie in de betreffende casus niet van belang is.

Er zal altijd een weging moeten plaatsvinden of uitgebreid onderzoek naar landen en het opstellen van een landenbericht wel nodig is voor een zorgvuldige beoordeling.

Aanbeveling 2: Bouw voor de landeninformatieberichten van TOELT een externe kwaliteitstoets in.

Een toetsing door een extern panel kan de kwaliteit van de landeninformatieberichten borgen en het draagvlak verhogen. UNHCR, VWN en externe landenexperts zouden een rol kunnen krijgen in een dergelijk panel.

Deze aanbeveling heeft de ACVZ eerder gedaan in 2006.³ Het verschil is dat het advies destijds zag op de toets van het ambtsbericht en nu op de landeninformatieberichten van TOELT onderdeel van de IND.

De voordelen van een toets door een extern panel zijn volgens de ACVZ het vergroten van de kwaliteit en het vergroten van het draagvlak voor de berichten.

Het is in dit kader allereerst goed om te benadrukken dat er in de huidige praktijk al voorzien wordt in een externe toetsing: tegen een afwijzende beschikking in een individuele zaak kan beroep ingesteld worden bij de rechtbank. Indien beroep wordt ingesteld, wordt door de rechter reeds beoordeeld of de IND zijn standpunt voldoende heeft onderbouwd met landeninformatie en of de IND afdoende heeft gereageerd op de landeninformatie die de vreemdeling zelf heeft ingebracht (bijvoorbeeld aangeleverd door de landenexperts van VWN). Met de toezegging de landeninformatie van TOELT openbaar te maken wordt de mogelijkheid voor de rechter om de gebruikte, openbare landeninformatie te betrekken bij de beoordeling van de motivering van het IND besluit, bevorderd.

Voorts is het goed te melden dat TOELT landeninformatie vergaart en samenstelt, maar niet zelf produceert. De landenspecialisten die werkzaam zijn bij TOELT verzamelen desgevraagd informatie uit (een selectie van) andere bronnen, zoals gouvernementele organisaties, ngo's (Amnesty International, HRW etc.), UNHCR, EASO⁴. Dat doen de experts van TOELT op een zorgvuldige en evenwichtige wijze. De ACVZ stelt ook niet zozeer de door TOELT verzamelde landeninformatie ter discussie en komt op basis van het onderzoek evenmin tot de conclusie dat de documenten van TOELT kwalitatief onvoldoende zijn.

Daar het kabinet in reactie op aanbeveling 1 heeft toegezegd de TOELT landeninformatie en gebruikte methodiek in de regel openbaar te maken, wordt reeds voorzien in het beoogde doel van onderhavige aanbeveling om de transparantie en (de controle op) de kwaliteit van de informatie beter te borgen. Dit komt naar verwachting tevens het draagvlak, ook genoemd als doel, van het gebruik van deze landeninformatie ten goede. Verder is TOELT graag bereid om terugkerend een bijeenkomst met externe partijen als UNHCR, VWN, academische partners te houden om op die wijze de feedback op landenberichten te kunnen ontvangen en daarover in gesprek te gaan.

Met deze maatregelen wordt een externe kwaliteitstoets op een meer algemene wijze ingebouwd.

³ <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2006/9/5/transparant-en-toetsbaar;>
<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3aqj8b1oz6>.

⁴ European Asylum Support Office.

Het kabinet ziet wel praktische en procesmatige bezwaren tegen het inrichten van een extern panel dat een formele rol zou moeten krijgen in het totstandkomingsproces van de landeninformatieberichten van TOELT. Van het externe panel wordt een zeer grote inzet gevraagd indien zij alle landeninformatie van TOELT zouden moeten toetsen, waarbij de landenexpertise van het externe panel dan wel zeer breed moet zijn of op oproepbasis telkens opnieuw moet worden ingericht om over de TOELT berichten zorgvuldig en inhoudelijk te kunnen oordelen. Immers, het aantal TOELT landenberichten bedraagt thans 30 à 40 per jaar en de verscheidenheid aan herkomstlanden waar geen actueel ambtsbericht voor beschikbaar is, is heel groot, in 2018 ruim 70. Daarbij voorziet TOELT in de regel ad hoc en op korte termijn in de informatiebehoefte vanuit de praktijk in lopende zaken waardoor raadpleging van TOELT de voortgang van de asielprocedure zo min mogelijk belemmert. Een extern panel zal dus ook mogelijk snel tot een beoordeling moeten komen van de informatie van TOELT wil het geen belemmering zijn voor de voortgang van de asielprocedure.

Een extern panel zoals geadviseerd door de ACVZ is naar het inzicht van het kabinet een onevenredig zwaar instrument dat ook meerdere nadelen kent.

Concluderend is het kabinet van mening dat met toegenomen transparantie en door een terugkerende bijeenkomst met externe partijen te organiseren, feedback op de landeninformatieberichten mogelijk wordt gemaakt en het draagvlak wordt vergroot.

Aanbeveling 3: Publiceer en vermeld landeninformatie in beschikkingen én in landgebonden asielbeleid op systematische wijze

Indien een besluit wordt gebaseerd op landeninformatie zou dit nauwkeurig, transparant en herleidbaar moeten worden gemotiveerd en dat is nu vaak niet het geval. Training van medewerkers, het gebruik van templates en eenduidige instructies binnen de organisatie kunnen dit probleem oplossen.

Bij het ontbreken van ambtsberichten wordt nu vaak geen landenbeleid gepubliceerd, terwijl er bij de IND intern wel beleidsrichtlijnen circuleren. Op basis en bij voorkeur gelijktijdig met het verschijnen van de landeninformatieberichten van TOELT kan landenbeleid worden geactualiseerd en gepubliceerd in de Vreemdelingencirculaire, zodat beter wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria actualiteit, transparantie en herleidbaarheid.

De aanbeveling om gebruikte landeninformatie nauwkeurig, transparant en herleidbaar op een systematische wijze te vermelden in besluitvorming wordt overgenomen. Het vermelden van de onderliggende landeninformatie in de besluitvorming is in principe reeds de praktijk, maar gebeurt, blijkens de uitkomsten van het ACVZ-rapport, niet altijd op eenduidige wijze. De IND neemt dit op in zijn opleidingsprogramma en zorgt er tevens voor dat de beslispraktijk hierop wordt geïnstrueerd.

Voorts adviseert de ACVZ om op basis van de landgebonden informatie van TOELT landenbeleid te formuleren.

Voordat wordt ingegaan op dit advies volgt een toelichting op hoe de beoordeling van aanvragen uit de verschillende herkomstlanden plaatsvindt.

De ACVZ beschrijft op pagina 40 van haar rapport dat voor herkomstlanden waar geen specifiek landgebonden beleid voor bestaat, openbaar beleid ontbreekt en beslissers voor de juridische interpretatie van landeninformatie zich moeten wenden tot (interne) IND-instructies en/of jurisprudentie. De navolgende toelichting is relevant omdat de ACVZ de daarin beschreven werkwijze niet benoemt en aldus lijkt te miskennen dat

de beoordeling en de toepassing van landeninformatie, niet zijnde het ambtsbericht, wel degelijk beleidsmatig is ingekaderd.

Een ambtsbericht vormt de basis voor het ontwikkelen of actualiseren van het landgebonden asielbeleid. Aan het ambtsbericht licht een gericht verzoek (TOR⁵) vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten grondslag. Uw Kamer wordt standaard bij brief geïnformeerd over de beleidswijzigingen, die voorts worden opgenomen in deel C7 van de vreemdelingencirculaire (Vc). Voor landen waarvoor een ambtsbericht ontbreekt wordt over het algemeen geen landgebonden beleid opgesteld. Het landgebonden beleid is een nadere en specifieke landgebonden duiding van het algemene beleidskader dat volgt uit het Vluchtelingenverdrag en de bepalingen in de EU-kwalificatierichtlijn. Het algemeen beleidskader staat ook opgenomen in de Vc (C2/3 *internationale bescherming*).

Het algemene beleidskader internationale bescherming is derhalve de basis waarop aanvragen worden beoordeeld met inachtneming van de informatie over het land van herkomst. Tevens bestaat de mogelijkheid voor de beslispraktijk om bij beleidsvragen of bij vragen over het duiden van landeninformatie in contact te treden met adviseurs van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies of de directie Juridische Zaken van de IND. Op deze wijze bestaat er een algemeen beleidskader voor elke aanvraag en wordt geborgd dat de besluitvorming binnen de kaders van het asielrecht plaatsvindt.

Indien ook afzonderlijk beleid wordt gemaakt voor landen met een relatief kleine instroom kom je, zoals het ACVZ rapport ook uitwijst, op enkele tientallen landen per jaar waar landgebonden beleid voor opgesteld moet worden.

Het is allereerst maar zeer de vraag of het opportuun is om landenbeleid op te stellen en dat actueel te houden voor alle denkbare landen terwijl de instroom vanuit die landen beperkt is. Ook hier geldt dat, indien voor al die landen proactief en preventief landenbeleid wordt geformuleerd en dit regelmatig moet worden bijgewerkt, dit een zeer grote inspanning vergt, waarbij de toegevoegde waarde ervan beperkt zal zijn, ook gelet op het algemene beleidskader zoals hiervoor beschreven.

Verder voorziet de landeninformatie van TOELT in de regel in de specifieke (ad hoc) informatiebehoefte vanuit de beslispraktijk, maar hoeft deze niet van dien aard te zijn dat een landenbeleid geformuleerd kan worden dat ingaat op diverse veiligheidsaspecten en de posities van groepen. De informatie in landenberichten van TOELT is gelet op het doel van deze berichten vaak niet toereikend om daarmee te kunnen voorzien in een volwaardig landgebonden beleid, zoals dat op basis van een gericht opgesteld ambtsbericht geformuleerd kan worden.

Het kabinet is derhalve geen voorstander om met het verschijnen van TOELT- landeninformatie standaard een landenbeleid te formuleren dan wel te actualiseren.

Het formuleren van beleidsregels voor een bepaald land van herkomst hoeft daarentegen niet enkel te zijn voorbehouden aan landen waar een ambtsbericht voor beschikbaar is. Indien de bij de individuele beoordeling betrokken landeninformatie daar aanleiding toe geeft, kan het wel een aanknopingspunt zijn om nader onderzoek te doen om te bezien of een beleidsconsequentie in de rede ligt. Dit komt reeds, weliswaar sporadisch, voor. Ook in die gevallen zullen beleidsregels moeten worden opgenomen in de Vreemdelingencirculaire en worden gecommuniceerd met de Tweede Kamer. Dit waarborgt de transparantie, en ook een eenduidige

⁵ Terms of reference.

asielpraktijk. Het kabinet volgt het ACVZ advies dat voorkomen moet worden dat er interne beleidsinstructies circuleren.

Aanbeveling 4: Investeer (verder) in een EU-samenwerkingsverband voor het verzamelen en inzichtelijk maken van landeninformatie.

Sinds de oprichting van EASO in 2011 is de Europese samenwerking op het gebied van landeninformatie toegenomen. Dit vindt de ACVZ een positieve ontwikkeling, waarmee dubbel werk kan worden voorkomen en waarmee landen elkaars expertise ten aanzien van specifieke thema's en taalkennis optimaal kunnen benutten. Nederland kan er bij EASO voor pleiten om gaten in de bestaande kennis te dichten door meer landeninformatie te produceren over de kleinere asiellanden en door rapporten van andere lidstaten in ten minste het Engels te vertalen. Verder pleit de ACVZ voor een actieve rol van Nederland in de verdere ontwikkeling in een Europees duaal systeem voor landeninformatie van EASO enerzijds en Ngo's onder de paraplu van ACCORD anderzijds.

De aanbeveling om verder te investeren in de Europese samenwerking past in de ambitie en werkwijze van Nederland. Het kabinet ziet deze aanbeveling als een bevestiging van de ingeslagen weg. De Nederlandse overheid, meer specifiek TOELT van de IND en de Afdeling Ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zet zich zeer actief in voor de verdere ontwikkeling van een Europees systeem voor landeninformatie, onder meer om dubbel werk te voorkomen. Zo werkt TOELT ook zeer intensief samen met EASO (zie bijlage).

De ACVZ adviseert om bij EASO te pleiten de gaten in de bestaande kennis te dichten door meer landeninformatie te produceren over de «kleinere» asiellanden en door rapportages van lidstaten te vertalen naar het Engels.

Ten aanzien van het tweede punt meld ik dat de Afdeling Ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken het afgelopen jaar vijf ambtsberichten naar het Engels heeft laten vertalen en onder de aandacht van andere lidstaten heeft gebracht. Ook voor dit jaar is er een budget voor vijf vertalingen van ambtsberichten naar het Engels. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken doet dit zonder direct eigen belang en met als doel de informatiepositie en de onderlinge samenwerking in de EU te versterken.

De IND zal, in lijn met de aanbeveling, in internationale (EASO-)bijeenkomsten met zusterdiensten nog intensiever dan nu het geval is andere lidstaten verzoeken landeninformatie (bij voorkeur in het Engels) uit te wisselen. Dit ook aangezien veel lidstaten te maken hebben met een andere aard en herkomst van de asielinstroom en daarom aanvullende kennis en ervaring kunnen hebben op andere herkomstlanden. Door deze informatie te delen kan zonder grote inspanning worden voorzien in informatie over «kleinere» asiellanden. Deze landenberichten zouden dan ook kunnen worden opgenomen in het genoemde CMS. Hierbij is het wel van belang dat de methodiek die ten grondslag ligt aan de rapportage van een lidstaat aan de minimale kwaliteitsvereisten voldoet en de rapportages openbaar kunnen worden gemaakt.

Het kabinet begrijpt verder het idee om EASO te vragen landeninformatie te produceren over «kleinere» asiellanden, en is ook bereid om daarover het gesprek te voeren met EASO. Echter, dit voorstel ligt minder voor de hand.

Een groot aantal lidstaten heeft niet of in mindere mate de beschikking over kwalitatief hoge (eigen) landeninformatie rapporten en is juist erg geholpen met de EASO-landen-rapporten ook en vooral over de «grote» asiellanden.

Dit is ook relevant om EU-breed een gelijk speelveld op het gebied van de beoordeling van asielaanvragen te creëren
Tevens maakt Nederland veelvuldig gebruik van deze EASO landenrapportages, hetzij direct voor de asielpraktijk of als belangrijke bron voor het ambtsbericht en TOELT landeninformatie.
Daarnaast verschilt de aard en herkomst van de asielinstroom sterk per lidstaat. Nederland heeft zoals gezegd vanuit tientallen »kleine« asiel-landen instroom. EU-breed gaat dat waarschijnlijk om meer dan 100 verschillende herkomstlanden. EASO zal, ook gelet op de beperkte capaciteit, daarin keuzes moeten maken en een afweging moeten maken met welke landenrapportages de lidstaten EU-breed het meest zijn gediend.

Het kabinet ziet deze aanbeveling als een aanmoediging om in EASO-verband het gesprek te blijven voeren met welke landeninformatie EASO, ook gelet op de actuele asielinstroom, in de EU-brede behoefte kan voorzien en tevens dubbel werk zoveel mogelijk kan worden voorkomen. Dit gebeurt al en TOELT zal hier nogmaals de aandacht op vestigen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol