

Vergaderjaar 2011–2012

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1510

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2012

COC Nederland en de Vrije Universiteit Amsterdam hebben in september 2011 een rapport uitgebracht over de wijze waarop asielverzoeken van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (LHBT's) worden behandeld in diverse Europese landen («Fleeing Homophobia, Asylum claims related to sexual orientation and gender identity in Europe»).

Bijgaand treft u mijn reactie aan op de aanbevelingen uit het rapport voor zover deze betrekking hebben op de situatie in Nederland. Met deze brief beoog ik tevens een reactie te geven op de opmerkingen en aanbevelingen uit de brief die het COC mij zond betreffende dit rapport. Van de brief van het COC heeft uw Kamer een kopie ontvangen. De brief en het rapport heb ik met het COC mondeling besproken. Naar aanleiding daarvan heeft een nader gesprek tussen mijn medewerkers, de IND en het COC plaatsgevonden. Vanwege de planning van beide gesprekken heeft mijn reactie aan uw Kamer enige vertraging opgelopen.

Aan LHBT's die afkomstig zijn uit landen waar zij strafbaar zijn, moet een verblijfsvergunning verleend worden

In het Nederlandse asielbeleid is er bijzondere aandacht voor LHBT's. Asielzoekers die, ongeacht het land van herkomst, aannemelijk hebben gemaakt op grond van hun seksuele gerichtheid een gegronde vrees te hebben voor vervolging, komen, behoudens contra-indicaties, in aanmerking voor een verblijfsvergunning. In het rapport wordt dan ook vermeld dat Nederland, op basis van een uitspraak van de afdeling rechtspraak van de Raad van State, als eerste land seksuele gerichtheid erkende als een vervolgingsgrond.

Dit brengt echter niet zonder meer mee dat de enkele strafbaarstelling in het land van herkomst in alle gevallen tot vergunningverlening zal leiden. Eén Europese lidstaat, te weten Italië, verstrekt in geval van strafbaar-

stelling in het land van herkomst in beginsel reeds op die grond een vergunning.

Uitgangspunt in het Nederlandse beleid is dat de asielzoeker zijn verklaringen betreffende het asielrelaas, ook met betrekking tot zijn seksuele gerichtheid en de daaraan gerelateerde problemen, aannemelijk moet maken (zie ook de antwoorden op kamervragen van het lid Spekman, Aanhangsel handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 3288, d.d. 12 augustus 2011). De asielzoeker moet, zo mogelijk met documenten, aannemelijk maken dat hij persoonlijk een gegronde reden heeft om te vrezen voor vervolging als bedoeld in het Vluchtelingenverdrag. Er zal sprake moeten zijn van een actief vervolgingsbeleid naar aanleiding van de strafbaarstelling, waarbij er sprake moet zijn van een bestraffingsmaatregel van een zeker gewicht.

Anderzijds kan er, ook indien er *geen* sprake is van strafbaarstelling in het land van herkomst, in individuele gevallen wel degelijk sprake zijn van een gegronde vrees voor vervolging. Op deze wijze kan iemand die uit een land afkomstig is waar hij als LHBT niet strafbaar is toch als vluchteling erkend worden en kan het voorkomen dat, ook al is er wél sprake van strafbaarstelling, betrokkene niet om die enkele reden in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. Er kan in dat geval uiteraard wel sprake zijn van andere redenen op basis waarvan een vergunning kan worden verleend.

Er wordt van LHBT's niet verlangd dat zij bescherming vragen aan autoriteiten in geval van strafbaarstelling of wanneer de autoriteiten niet bereid zijn om bescherming te bieden

In Nederland is het beleid reeds in die zin gewijzigd, dat wanneer een bepaalde seksuele oriëntatie in het land van herkomst strafbaar is, niet meer verlangd wordt dat bescherming gevraagd wordt aan de (lokale) autoriteiten als voorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor een vluchtelingenstatus. Dit Nederlandse beleid wordt in het rapport genoemd als «good practice».

Het rapport beveelt aan om deze beleidswijziging ook toe te passen indien geen sprake is van strafbaarstelling, door ervoor te kiezen dat LHBT's zich slechts tot de overheid hoeven te wenden als uit openbare bronnen blijkt dat de autoriteiten in het algemeen in staat en bereid zijn om bescherming aan LHBTs te bieden.

Aan deze aanbeveling wordt in Nederland naar mijn mening voldaan. Wanneer uit algemene informatie uit het land van herkomst blijkt dat bescherming in zijn algemeenheid niet mogelijk is of een verzoek daartoe bij voorbaat zinloos is of zelfs gevaarlijk, zal niet verder van de vreemdeling worden verlangd dat hij voor zijn individuele situatie aannemelijk maakt dat bescherming niet zal worden verleend.

Van een LHBT mag niet verlangd worden dat hij zijn seksuele gerichtheid verborgen moet houden in het land van herkomst teneinde vervolging te voorkomen

In paragraaf C2/2.10.2 van de Vc is opgenomen dat van homoseksuelen niet verlangd wordt dat zij hun geaardheid verbergen in het land van herkomst.

Uitgangspunt van het Nederlandse beleid is dat, indien betrokkene aannemelijk heeft gemaakt LHBT te zijn, op grond van de door betrokkene naar voren gebrachte verklaringen en de situatie blijkens de openbare bronnen wordt beoordeeld in welke mate in het land van herkomst beperkingen worden opgelegd aan de beleving van de seksuele geaardheid. Indien aannemelijk is dat, bij het bekend zijn of worden van

de seksuele geaardheid in de directe (leef)omgeving van de asielzoeker, gegronde vrees bestaat voor vervolging dan wel een reëel risico op een onmenselijke behandeling, zal de vreemdeling in beginsel in aanmerking komen voor bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag of artikel 3 EVRM. Het beleid zal verder verduidelijkt worden in Vc C2/2.10.2.

Het feit dat door de autoriteiten dan wel derden beperkingen worden opgelegd betekent niet in alle gevallen dat deze beperking ook vervolging dan wel een schending van artikel 3 EVRM oplevert.

Van belang is voorts dat er wel sprake moet zijn van een geloofwaardig asielrelaas. Ook betekent het feit dat een asielzoeker zijn homoseksualiteit niet hoeft te verbergen, niet dat de normen en waarden zoals die in Nederland gelden op dezelfde ruimhartige wijze door het land van herkomst behoeven te worden toegepast.

Er mag geen intern beschermingsalternatief worden tegengeworpen indien het LHBT zijn in het land van herkomst van de aanvrager strafbaar gesteld is

Zoals eerder in deze brief aangegeven is in het Nederlandse beleid het uitgangspunt de vraag of er in de praktijk sprake is van vervolging, al dan niet voortvloeiend uit strafbaarstelling in wet- en regelgeving. Een beschermingsalternatief (vlucht- of vestigingsalternatief) zal niet worden tegengeworpen als aannemelijk is dat de vreemdeling in het beschermingsalternatief eveneens vervolgd zal worden. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de centrale autoriteiten de vervolgende partij zijn. Voorts wordt opgemerkt dat, zelfs indien er van vervolging in het beschermingsalternatief geen sprake is, dit alternatief alleen dan voldoende in de bescherming kan voorzien als wordt voldaan aan de aanvullende vereisten: de vreemdeling moet veilig naar het gebied kunnen reizen, toegang tot het gebied hebben en zich in het gebied kunnen vestigen onder naar plaatselijke maatstaven normale omstandigheden.

Er mag geen sprake van zijn dat autoriteiten die een beslissing nemen over het al dan niet toekennen van het asielverzoek zich bij het toetsen van de geloofwaardigheid van het asielrelaas laten leiden door stereotype opvattingen

Bij de toetsing van de geloofwaardigheid van een asielverhaal wordt door de IND gezien of de verklaringen van de asielzoeker aannemelijk en consistent zijn. Subjectieve waarderings- of waarnemingen van de IND-medewerker worden hierbij zoveel mogelijk beperkt. Daarbij komt dat ik veel waarde hecht aan het onderkennen van gendergerelateerde aspecten, waaronder homoseksualiteit, in asielzaken. Bij de IND is hiervoor dan ook extra aandacht. De hoor- en beslismedewerkers van de IND worden op verschillende aspecten, die van belang zijn bij het horen en interpreteren van verklaringen, getraind door interne en externe experts op dit gebied. In de standaard opleidingsmodules wordt veel aandacht besteed aan zaken zoals het interpreteren van informatie en omgaan met emoties, het adequaat benaderen van asielzoekers met verschillende culturele achtergronden, alsmede aan duiding van verbale en non-verbale signalen in relatie tot de eigen dagelijkse werkpraktijk. Vanaf begin 2012 wordt een speciale module Interviewing Vulnerable Persons uit het European Asylum Curriculum verplicht gesteld voor alle asielmedewerkers van de IND. Daarin wordt uitgebreid aandacht besteed aan het horen van kwetsbare groepen, waaronder ook homoseksuelen. COC zal aan de IND suggesties doen voor het uitbreiden van de training met specifieke gendergerelateerde aspecten.

In het beleid dient expliciet te worden opgenomen dat aan een asielzoeker die pas later voor zijn seksuele oriëntatie uitkomt, niet wordt tegengeworpen dat het hierbij niet gaat om een nieuw feit

Het beleid is nu al zo dat, wanneer een vreemdeling in een vervolgproucedure aangeeft dat hij homoseksueel is, en deze informatie geloofwaardig wordt geacht, getoetst wordt of de vreemdeling op basis van de nieuwe aanvraag in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. Wanneer op basis van nieuw ingebrachte feiten blijkt dat de vreemdeling na terugkeer in een situatie zou terechtkomen waarin sprake is van vervolging dan wel schending van artikel 3 EVRM wordt een vergunning verleend.

Het is dus niet zo dat, als een asielzoeker pas in een volgende procedure voor zijn homoseksualiteit uitkomt, zonder nadere toets wordt tegengeworpen dat het niet om een nieuw feit gaat.

Uitgangspunt blijft daarbij dat de asielzoeker zijn verklaringen betreffende het asielrelaas, ook met betrekking tot zijn seksuele gerichtheid en de daaraan gerelateerde problemen, aannemelijk moet maken.

Daarnaast is, met het invoeren van de nieuwe asielprocedure per 1 juli 2010, artikel 83 Vreemdelingenwet uitgebreid. Feiten en omstandigheden die pas na het bestreden besluit zijn aangevoerd, kunnen in de beroepsprocedure alsnog naar voren worden gebracht en worden ex-nunc getoetst. Met deze gegevens wordt bij de beoordeling van het beroep rekening gehouden als deze relevant zijn voor de beschikking omtrent de verblijfsvergunning asiel.

Discriminatie of vervolging

In Nederland komt het regelmatig voor (in situaties van vervolging door «non state actors») dat een onjuist en te zwaar toetsingscriterium wordt gehanteerd, waardoor een onmenselijke behandeling van LHBT's wordt afgedaan als discriminatie, waar vervolging om andere reden een juistere kwalificatie zou zijn. Hierdoor bestaat het gevaar dat mensen worden teruggestuurd naar een situatie waarin zij worden vervolgd.

Een onmenselijke behandeling moet worden beschouwd als een ernstige schending van de grondrechten van de mens en zal, indien deze handeling plaatsvindt om redenen van één van de vervolgingsgronden, leiden tot Vluchtelingschap. Als er geen vervolging plaatsvindt in de zin van een directe onmenselijke behandeling kan discriminatie door de autoriteiten en/of door medeburgers onder omstandigheden, zoals ook in het rapport wordt aangegeven, als daad van vervolging worden aangemerkt. Hiervan is sprake indien de ondervonden discriminatie een dusdanig ernstige beperking van de bestaansmogelijkheden oplevert dat het onmogelijk is om op maatschappelijk en sociaal gebied te kunnen functioneren. Voordat de vraag of er sprake is van discriminatie aan de orde komt is echter eerst getoetst of sprake is van een onmenselijke behandeling. Dit zal in de Vreemdelingencirculaire in de paragraaf «discriminatie» verduidelijkt worden.

Rapportage ten behoeve van het landenbeleid moet altijd informatie bevatten over de situatie van LHBT-asielzoekers in landen van herkomst

In de Terms of Reference voor een ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken wordt, waar relevant voor de beslisspraktijk c.q. de beleidsvorming, aandacht gevraagd voor de positie c.q. de bejegening van LHBT's in het betreffende land.

Bij het toetsen van de geloofwaardigheid van het asielverhaal wordt ook bezien of de feiten overeenstemmen met de beschikbare informatie inzake het land van herkomst. Hierbij worden onder meer de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken als bron gebruikt. In de algemene ambtsberichten wordt de positie van LHBT's over het algemeen uitgebreid beschreven.

De definitieve beslissing vindt uiteraard plaats op basis van het individueel asielrelaas en de geloofwaardigheid van de door de vreemdeling ingebrachte feiten. Het COC heeft aangegeven een verbetering te hebben geconstateerd in de informatievoorziening omtrent homoseksuelen in ambtsberichten. Het COC constateert tevens dat de informatie met betrekking tot lesbische vrouwen, biseksuelen en transgenders nog te summier is en dat nog niet in alle ambtsberichten informatie verstrekt wordt over de mogelijkheid tot effectieve bescherming van LHBT's door de autoriteiten.

LHBT's uit Iran

Het Nederlandse beleid om in beginsel bescherming te verlenen aan LHBT's uit Iran is een good practice. Kunt u garanderen dat, mocht de c-grond van artikel 29 Vreemdelingenwet komen te vervallen, aan LHBT's uit Iran asiel verleend wordt op dezelfde wijze als op grond van het huidige beleid, zolang de situatie voor LHBT's in Iran niet verbeterd is?

Binnenkort zal ik uw Kamer een brief doen toekomen waarin de beleidsvisie van het Programma Stroomlijning Toelatingprocedures wordt uiteengezet. Daarin zal ik ook beschrijven wat de gevolgen zijn van het terugbrengen van het aantal gronden voor asielverlening. Vanzelfsprekend zal ook na de voorgenomen wetswijziging het gevoerde beleid primair worden ingegeven door de feitelijke situatie in het land van herkomst, zoals deze blijkt uit openbare bronnen.

Risicogroepen

Homoseksuelen uit Irak en Afghanistan zijn in het Nederlandse beleid aangemerkt als risicogroep, op basis waarvan zij slechts met geringe indicaties aannemelijk hoeven te maken dat zij te vrezen hebben voor vervolging. Omdat homoseksuele Irakezen desalniettemin nog vaak worden afgewezen en de veelheid aan informatie waaruit blijkt dat LHBT's in Irak systematisch vervolgd worden, zou het beleid gewijzigd moeten worden in die zin dat LHBT's uit Irak worden beschouwd als «personen die behoren tot een groep die systematisch wordt blootgesteld aan een praktijk van onmenselijke behandeling».

De situatie van homoseksuelen in Irak en Afghanistan is zorgelijk. Deze zorgelijke situatie blijkt onder andere uit de door de minister van Buitenlandse Zaken opgestelde algemene ambtsberichten. Uw suggestie dat sprake is van groepsvervolging wordt niet gevolgd. Uit de mij bekende openbare bronnen is niet gebleken dat homoseksuelen systematisch wordt blootgesteld aan een praktijk van (gewelds)daden van ernstige mensenrechtenschendingen. Om die reden wordt elke zaak van een homoseksueel beoordeeld op grond van de individuele omstandigheden. De informatie uit de ambtsberichten heeft er wel toe geleid dat homoseksuelen uit Irak recentelijk zijn aangewezen als kwetsbare minderheidsgroep. Uiteraard volg ik voortdurend de ontwikkelingen aan de hand van de ambtsberichten en andere bronnen. Als er op basis daarvan aanleiding toe is het beleid aan te passen zal ik daartoe overgaan.

In opvangcentra en detentiecentra moeten maatregelen worden genomen om LHBT-asielzoekers te beschermen tegen homogere- lateerd geweld

Het COA heeft diverse maatregelen genomen om geweld tegen homoseksuele asielzoekers te voorkomen en, mocht een situatie van geweld zich voordoen, deze op de juiste wijze te sanctioneren.

Voorts heeft het COA door externe onderzoekers, in nauwe samenwerking met het COC en Stichting Gave, laten onderzoeken hoe de meldingsbereidheid van asielzoekers die wegens hun geaardheid of levensovertuiging in de asielopvang te maken hebben met agressie of discriminatie kan worden verhoogd zodat het COA beleid ook meer effect zal hebben. De resultaten van het onderzoek zullen binnenkort aan uw Kamer worden aangeboden.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hanteert algemene principes die zien op veilige en humane tenuitvoerlegging van detentie en respectvolle bejegening van ingeslotenen. Deze principes zijn geborgd in de gemeenschappelijke missie en visie van de detentiecentra en de gedragscode DJI. Directieleden dragen de missie en visie actief uit in de inrichting, de gedragscode wordt behandeld in opleidingen en bij de beëdiging van nieuwe medewerkers. Sensitiviteit en professionele integriteit maken onderdeel uit van het competentieprofiel detentietoezichthouder. Detentietoezichthouders zijn hierop aanspreekbaar.

Ingeslotenen kunnen bij klachten ten aanzien van bejegening door personeel gebruik maken van klachtenprocedures van de Commissie van Toezicht, welke onafhankelijk is.

Indien de situatie zich voordoet dat een ingeslotene in een kwetsbare positie komt (seksuele geaardheid kan daar een aanleiding toe vormen) wordt maatwerk geleverd. Dit kan bestaan uit het bespreekbaar maken van de situatie op de afdeling, verhogen van alertheid bij medewerkers, indien nodig plaatsen bij een andere celgenoot of overplaatsen naar een luwteafdeling / eenpersoonskamer. Indien sprake is van intimidatie of geweld van mede-ingeslotenen worden sancties toegepast.

EASO zou prioriteit moeten geven aan het bevorderen en coördineren van good practices betreffende het behandelen van asielverzoeken van LHBT's.

Het European Asylum Support Office (EASO) hecht veel waarde aan goede contacten met diverse maatschappelijke organisaties, NGO's en wetenschappers en heeft daartoe een adviesforum ingericht waarin met deze partijen informatie kan worden uitgewisseld en waarin kennis gebundeld kan worden. Een van de onderwerpen die al voor bespreking naar voren is gebracht is de aandacht voor LHBT's.

Uit bovenstaande kan mijns inziens geconcludeerd worden dat Nederland een zorgvuldig beleid voert ten aanzien van het bevorderen van een goede positie voor LHBT's in het asiel- en opvangbeleid.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers