

Vergaderjaar 2020–2021

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2760

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

Op 24 november 2020 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid het rapport «Bewijsnood: Wanneer nationaliteit en identiteit ongeloofwaardig worden bevonden» aangeboden gekregen door Amnesty International (hierna: Amnesty). Op schriftelijk verzoek van de commissie van 3 december 2020 geef ik in deze brief mijn reactie op dit rapport.

Het rapport is breed opgezet en richt zich op het asielproces, het terugkeerproces en de buitenschuld-procedure. Dat geeft een beeld van de complexiteit van de onderwerpen. Ik waardeer het werk dat Amnesty heeft verricht. In de begeleidende brief bij het rapport doet Amnesty vijf oproepen, op basis van de bevindingen in het rapport. Ik geef hierbij een gebundelde reactie op deze oproepen, en daarbij in bredere zin op de conclusies uit het rapport zelf.

Voorafgaand aan mijn reactie merk ik op dat in het rapport van Amnesty veelvuldig de termen «identiteit», «nationaliteit» en «herkomst» voorkomen. Aangezien deze begrippen, afhankelijk van de context, een verschillende invulling kunnen hebben, hecht ik eraan kort toe te lichten hoe ik deze begrippen in het kader van deze brief duidt. Het begrip identiteit ziet op kenmerken van de persoon, bijvoorbeeld naam en leeftijd. Nationaliteit heeft met name betrekking op het land waarvan de asielzoeker onderdaan is (staatsburgerschap). Het begrip herkomst ziet op het land of gebied waarin de vreemdeling zijn gebruikelijke woon- en verblijfsplaats heeft. Herkomst kan samenvallen met nationaliteit, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Zo kan een persoon zijn gebruikelijke woon- en verblijfsplaats hebben in een ander land dan waarvan hij de nationaliteit heeft; ook kan het voorkomen dat een asielzoeker zijn nationaliteit wel aannemelijk heeft gemaakt, maar dat het niet geloofwaardig is dat hij uit een bepaald gebied binnen dat land afkomstig is.

Oproep 1: Zorg ervoor dat niemand wordt uitgezet zonder voorafgaande toetsing aan het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. Deze toetsing moet zowel plaatsvinden voor het land van herkomst als voor het land waarvan voornemens is naartoe uit te zetten. Daarbij dienen alle aspecten van het vluchtrelaas in samenhang te worden gewogen, ook als de nationaliteit en identiteit niet kunnen worden vastgesteld.

Oproep 2: Houd rekening met de bewijsnood waarin veel asielzoekers verkeren en zorg ervoor dat de bewijsdruk om nationaliteit en identiteit aan te tonen realistisch is. Schuif documenten betreffende de identiteit en nationaliteit waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, of de wijze van afgifte afwijkt van openbare informatie, niet terzijde maar beoordeel deze volledig met inachtneming van het voordeel van de twijfel.

De Nederlandse asielprocedure is erop gericht de asielzoeker zo goed mogelijk in staat te stellen zijn asielrelaas naar voren te brengen. Zo heeft een asielzoeker vanaf een vroeg stadium van de asielprocedure kosteloze bijstand van een rechtsbijstandsverlener, evenals van gespecialiseerde tolken. Ook staat VluchtelingenWerk Nederland asielzoekers actief bij tijdens het doorlopen van de procedure.

Het is in de eerste plaats aan de asielzoeker om zijn identiteit en nationaliteit aannemelijk te maken. Van de asielzoeker wordt verwacht dat hij naar waarheid en zo volledig mogelijk verklaart over zijn reis naar Nederland, waaronder het gebruik van (al dan niet valse) documenten, en dat hij de juiste informatie geeft over zijn identiteit en nationaliteit (zie in dit kader ook artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn). Hierbij geldt als uitgangspunt dat de asielzoeker deze elementen zoveel als mogelijk dient te onderbouwen. Dit kan hij doen met documenten, foto's of andere (al dan niet openbare) bronnen. De asielzoeker kan zijn identiteit en herkomst ook onderbouwen met aannemelijke verklaringen.

Als een asielzoeker geen identiteits- en/of nationaliteitsdocumenten heeft, of het door hem gestelde niet anderszins kan onderbouwen, dan is de aard van het bestuursrecht zodanig dat de IND tegemoet komt aan de op de asielzoeker rustende bewijslast. Zo bekijkt de IND welke redenen de asielzoeker aandraagt voor de gebrekkige onderbouwing. Bij twijfel over de opgegeven nationaliteit, herkomst en/of identiteit, krijgt de asielzoeker de gelegenheid om te vertellen over zijn land van herkomst, taal, cultuur en woonomgeving, om op die manier aannemelijk te maken dat hij daadwerkelijk afkomstig is uit het door hem gestelde land of gebied. Die verklaringen legt de IND ter verificatie naast (openbare) bronnen. In de beoordeling van het asielverzoek betreft de IND dus niet alleen de documenten waarmee de asielzoeker zijn identiteit en nationaliteit kan onderbouwen, maar juist ook, in bredere zin, de verklaringen van de asielzoeker over zijn identiteit, nationaliteit, reis en (indien van toepassing) het ontbreken van documenten.

Indien de verklaringen op sommige onderdelen niet overtuigen, bijvoorbeeld omdat deze te summier zijn of (deels) onjuist, kan de IND de asielzoeker een taalanalyse aanbieden. Dit biedt de asielzoeker gelegenheid om de gestelde herkomst nader te onderbouwen. Een taalanalyse wordt uitgevoerd door een taalanalist onder begeleiding van een linguïst in dienst van de IND. Uit de taalanalyse kan blijken of de talenkennis van de asielzoeker overeenkomt met het gestelde herkomstgebied, etniciteit en levensloop. De uitkomst van de taalanalyse kan meegenomen worden in de beoordeling of de gestelde herkomst

geloofwaardig is. Daarbij past de kanttekening dat niet voor alle landen en talen een taalanalyse kan worden aangeboden.

De IND geeft de asielzoeker het voordeel van de twijfel als hij in grote lijnen als geloofwaardig wordt beschouwd en voldoet aan de bepalingen in artikel 31, zesde lid, van de Vw 2000. In de meeste zaken van ongedocumenteerde asielzoekers wordt door de IND de opgegeven identiteit en nationaliteit als uitgangspunt genomen bij de beoordeling van de asielaanvraag. Dat gebeurt in die gevallen slechts op basis van verklaringen van de asielzoeker en is daarmee een toepassing van het voordeel van de twijfel zoals opgenomen in de Kwalificatierichtlijn. Er wordt dus wel degelijk regelmatig toepassing gegeven aan dit beginsel. Deze zaken zullen echter, naar ik aanneem, niet snel in het blikveld van Amnesty geraken, omdat juist uitgegaan wordt van de identiteit en nationaliteit enkel op grond van de verklaringen en hierover dus niet geprocedeerd wordt. In die zin is het verklaarbaar dat over deze zaken weinig jurisprudentie bekend is.

Zoals Amnesty in het rapport naar voren brengt, is het inderdaad zo dat de IND het asielrelaas niet inhoudelijk beoordeelt wanneer de verklaringen van de asielzoeker over zijn nationaliteit niet geloofwaardig worden geacht. Een asielrelaas is onlosmakelijk verbonden met een specifiek land van herkomst waar de door de asielzoeker gestelde gebeurtenissen zich zouden hebben voorgedaan. In die gevallen is immers niet vast te stellen wie de asielzoeker is, waar hij vandaan komt en voor welke overheid of andere actoren hij stelt te vrezen, wat een inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas onmogelijk maakt.¹

Ik zie daarom, anders dan waartoe in het rapport van Amnesty wordt opgeroepen, geen noodzaak om af te wijken van de huidige werkwijze waarin het asielrelaas pas inhoudelijk wordt beoordeeld indien nationaliteit en identiteit geloofwaardig zijn geacht. Het inhoudelijk beoordelen van verklaringen die gaan over de redenen het land van herkomst te ontvluchten, ook als (delen van) die verklaringen geloofwaardig zouden zijn, heeft immers geen gevolgen zo lang de herkomst en/of identiteit niet is komen vast te staan. In zaken waarin de opgegeven nationaliteit niet geloofwaardig is bevonden, is het overigens veelal niet duidelijk wat de ware nationaliteit is. In die gevallen is het voor de IND niet mogelijk om aan een ander land te toetsen. In veel gevallen blijkt pas in het terugkeertraject naar welk land daadwerkelijk kan worden uitgezet.

Anders dan Amnesty verder suggereert, worden in de asielprocedure niet slechts authentieke documenten betrokken. Documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, hebben in beginsel wel een lagere bewijswaarde. Deze documenten worden daarom beoordeeld in onderlinge samenhang met de verklaringen die zijn afgelegd over de identiteit en nationaliteit. Of in relatie tot niet-authentieke documenten het voordeel van de twijfel wordt gegeven, hangt af van de omstandigheden van het geval. Worden door een asielzoeker ter onderbouwing van de identiteit en nationaliteit documenten overgelegd waarvan wordt geoordeeld dat deze (zeer) waarschijnlijk niet echt zijn, dan geeft dat om begrijpelijke redenen aanleiding om vraagtekens te plaatsen bij de gestelde identiteit en nationaliteit.

Over de rol die de geloofwaardigheidsbeoordeling speelt in het proces van terugkeer en uitzetting, kom ik terug in mijn reactie op oproep 4 en 5.

¹ Zie in dit kader ook de jurisprudentie van de ABRvS, onder meer de uitspraak van 21 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2896.

Oproep 3: Zorg voor een toegankelijke en efficiënte staatloosheidsprocedure waardoor staatloze personen beter en sneller kunnen worden geïdentificeerd.

In december 2020 heeft de regering twee voorstellen van wet ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wetsvoorstellen zijn een belangrijke verbetering voor de positie van staatlozen in Nederland.

Het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid roept een procedure in het leven waarmee gestelde staatloosheid kan worden vastgesteld door een civiele rechter. Het betreft een laagdrempelige procedure die toegankelijk is voor elke persoon die stelt staatloos te zijn, ongeacht diens verblijfsstatus.

Met een tweede wetsvoorstel wordt in de Rijkswet op het Nederlander-schap een optierecht toegevoegd voor staatloos in Nederland geboren kinderen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen zij na tien jaar stabiel hoofdblijf in Nederland versneld het Nederlander-schap verkrijgen. Rechtmatig verblijf is daarvoor geen vereiste.

Vastgestelde staatloosheid leidt op zichzelf niet tot een verblijfsstatus. De verdragen over staatloosheid verplichten daar niet toe. Een vreemdeling kan staatloos zijn, maar tevens rechtmatig verblijf hebben in een ander land. Ook kan een ander land gelden als land van gebruikelijk verblijf (zoals in geval van staatloze Palestijnen). Dat laat onverlet dat staatloosheid een complicerende factor kan zijn bij terugkeer. Voor staatloze vreemdelingen van wie in het terugkeerproces objectief is vastgesteld dat zij niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst of eerder verblijf, noch kunnen vertrekken naar enig ander land dat bereid is hen op te nemen, kan verlening van een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid aan de orde zijn.

Oproep 4: Draag er zorg voor dat bij de overdracht van IND aan DT&V volstrekt duidelijk is of de nationaliteit al dan niet is vastgesteld en of een inhoudelijke toets heeft plaatsgevonden naar de risico's bij uitzetting naar het vermoedelijke land van herkomst of een eventueel derde land. Begin niet met uitzethandelingen zolang er nog twijfel is over, of onderzoek loopt naar de nationaliteit.

Oproep 5: Draag er zorg voor dat wanneer de nationaliteit tijdens het uitzetproces alsnog wordt vastgesteld, dat dit wordt doorgegeven aan de IND zodat toetsing aan het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM alsnog kan plaatsvinden.

Algemeen uitgangspunt is dat aan de hand van de verklaringen van de asielzoeker wordt beoordeeld welke risico's hij loopt bij terugkeer naar het land van herkomst en dat de terugkeer in beginsel ook ziet op dat land. Dit is ook de meest voorkomende situatie. Ik onderschrijf het uitgangspunt dat het besluitvormingsproces van de IND en het terugkeertraject van Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V) nauw op elkaar aangesloten moeten zijn om zo eventuele risico's bij uitzetting te voorkomen. Vanzelfsprekend ben ik van mening dat uitzetting niet mag plaatsvinden wanneer een door de asielzoeker gestelde schending van het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM bij terugkeer naar dat land, niet is onderzocht. Het proces van terugkeer en uitzetting kent om die reden meerdere (rechts)waarborgen. Ik licht dat hieronder toe.

In asielzaken waarin een afwijzing volgt, draagt de IND het dossier over aan de DT&V. Dit dossier bevat onder andere de asielbesluiten en

(eventuele) rechterlijke uitspraken. Daarmee beschikt de DT&V over een compleet beeld van de door de vreemdeling gevoerde procedures en de uitkomsten daarvan. In aanvulling daarop geldt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij uitspraak van 2 juni 2021² heeft geoordeeld dat in terugkeerbesluiten het land van terugkeer moet worden benoemd, waarbij dit land overigens ook uit de motivering van meeromvattende (asiel)besluiten kan blijken. In gevallen waarin de door de asielzoeker gestelde nationaliteit in het asielbesluit ongeloofwaardig is geacht, zal in de beslissing van de IND uiteraard niet staan dat de vreemdeling naar dat gestelde land van herkomst moet terugkeren. In situaties waarin gedurende het terugkeerproces nieuwe informatie naar boven komt waaruit blijkt dat alsnog moet worden uitgegaan van het eerder ongeloofwaardig geachte land van herkomst, zal terugkeer naar dat land dan ook niet aan de orde zijn voordat een aanvullend terugkeerbesluit wordt genomen waaruit expliciet volgt dat de vreemdeling naar dat land dient terug te keren. Voorafgaand aan het opleggen van dat terugkeerbesluit zal de vreemdeling aldus uitdrukkelijk worden geïnformeerd over het land van terugkeer en in de gelegenheid worden gesteld om een asielwens kenbaar te maken. Overigens dienen verklaringen van de vreemdeling waarin de vreemdeling kenbaar maakt te vrezen voor vervolging of onmenselijke behandeling bij terugkeer naar dat land, ook als deze minder duidelijk zijn, conform staande instructie en jurisprudentie te worden opgevat als de wens tot een asielaanvraag in welk kader het risico op refoulement zal worden beoordeeld.

De vreemdeling heeft gedurende het terugkeerproces veelal meerdere gesprekken met de DT&V waarin wordt gesproken over de terugkeer naar een specifiek land. Vreemdelingen die niet beschikken over geldige reisdocumenten worden gepresenteerd aan de diplomatieke vertegenwoordiging van het land waarvan de vreemdeling stelt onderdaan te zijn (zoals uit het dossier volgt) of aan een land waarvan de DT&V vermoedt dat de vreemdeling onderdaan is. Als de DT&V een vreemdeling bij een ander land heeft gepresenteerd dan waarvan hij of zij heeft gesteld dat hij of zij de nationaliteit heeft en dit land geeft een (vervangend) reisdocument af, dan is daarmee toegang tot dat land gewaarborgd. Zoals hiervoor aangegeven, zal de werkwijze ook inhouden dat in een (aanvullend) terugkeerbesluit het land van bestemming aan de vreemdeling kenbaar wordt gemaakt. Tegen dat terugkeerbesluit staat beroep open, naast uiteraard de mogelijkheid om een (opvolgende) asielaanvraag in te dienen. De vreemdeling krijgt uiteraard ook te horen dat er voor dat land een reisdocument is verkregen. Met dit reisdocument kan de DT&V het daadwerkelijke vertrek organiseren. De vreemdeling, evenals eventuele rechtsbijstandsverleners, krijgen de vertrekgegevens van de vlucht uiterlijk 36 uur van tevoren te horen.

Als in het uitzettingstraject een ambassade een nationaliteitsverklaring of een reisdocument afgeeft, kan dat door de asielzoeker in een nieuwe asielprocedure worden gebruikt ter onderbouwing van zijn nationaliteit. De IND kan slechts naar aanleiding van een asielaanvraag een beoordeling verrichten van mogelijke risico's bij terugkeer. De DT&V brengt de mogelijkheid van het indienen van een opvolgende asielaanvraag onder de aandacht van de asielzoeker; het is aan de asielzoeker om dit al dan niet te doen.

Daarnaast kan de vreemdeling (al dan niet via zijn advocaat) tegen de voorgenomen uitzetting bezwaar aantekenen. Hij kan ook, via een verzoek om een voorlopige voorziening hangende dat bezwaar, de rechter vragen de uitzetting te verbieden. Daarnaast kan de vreemdeling altijd, in iedere

² ECLI:NL:RVS:2021:1155

fase van het terugkeerproces, een opvolgende asielaanvraag indienen waarbij hij de gestelde risico's bij terugkeer naar dat land naar voren kan brengen. Op deze mogelijkheid zal de vreemdeling door de DT&V gewezen worden indien gedwongen vertrek aan de orde is. Tegen een afwijzing van die opvolgende asielaanvraag kan de vreemdeling bij de rechter in beroep komen.

De daadwerkelijke terugkeer is aldus het sluitstuk van een langlopend proces waar de vreemdeling zich heeft kunnen voorbereiden dan wel op meerdere momenten tegen heeft kunnen verweren. Ik zie daarom, anders dan Amnesty suggereert, geen aanleiding voor aanpassingen in de huidige werkwijze. Dit is in het bijzonder het geval nu uit voornoemde uitspraak van de Afdeling van 2 juni 2021 volgt dat terugkeerbesluiten nadrukkelijker dan voorheen het land van terugkeer dienen te vermelden, zodat de vreemdeling in staat wordt gesteld eventuele belangen die mogelijk aan terugkeer naar dat land in de weg staan, naar voren te brengen. Hoe dan ook wordt in gevallen waarin de nationaliteit eerder ongeloofwaardig is geacht maar terugkeer naar dat land naar aanleiding van nieuwe informatie mogelijk toch aan de orde is, nadrukkelijk gewezen op de mogelijkheid een asielverzoek in te dienen.

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