

202102554

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Dep. VERTROUWELIJK

Aan de minister-president
minister van Algemene zaken
drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513AA Den Haag

Directie

Bestuursondersteuning
Afdeling Advies

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

T 070 370 79 11
F 070 370 79 00

Datum 15 november 2021
Onderwerp Beantwoording verzoek informateur

Uw kenmerk

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte heer Rutte,

In reactie op uw verzoek u te berichten naar aanleiding van de brief van
informatieur Koolmees (kenmerk 202102528), zend ik u hierbij de verzochte
informatie als bijlage.

Namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Dick Schoof
Secretaris-Generaal

Antwoord op formatievraag over bestaande of nieuwe mogelijkheden externe deskundigen een advies, stem of zwaarwegende stem te geven bij de beoordeling van een asielrelaas, met name voor bekeerlingen en LHBTI-aangelegenheden en deze mogelijkheden en consequenties te schetsen voor de uitvoering door de IND.

Inleiding

De wijze waarop de IND beslist op asielaanvragen waarin een bekerings- of lhbti-motief zijn aangedragen is al langere tijd onderwerp van discussie. Om aan de externe kritiek tegemoet te komen en IND-medewerkers nog beter te equiperen, hanteert de IND sinds juli 2018 twee werkinstructies (die in 2019 nog beperkt zijn aangevuld).¹ In de instructies is ook beschreven hoe de IND verklaringen van derden betreft in de besluitvorming.

Bestaande werkwijze derdenverklaringen

In de instructies is beschreven hoe de IND verklaringen van derden betreft in de besluitvorming. Deze verklaringen (van o.a. belangenorganisaties, kerkelijke organisaties en partners) kunnen tijdens de asielprocedure worden ingebracht. De instructies schrijven meer dan voorheen voor dat door de beslismedewerker kenbaar gemotiveerd wordt hoe dergelijke verklaringen zijn meegewogen in de besluitvorming over de asielaanvraag.

De IND weegt ingebrachte informatie van derden altijd mee, maar het gewicht dat hieraan wordt toegekend is afhankelijk van de individuele casus. Aan verklaringen van derden waarin door de derde partij enkel een eigen oordeel wordt gegeven zal in de regel een beperkt gewicht worden toegekend. Aan verklaringen waarin op basis van eigen waarnemingen van de derde partij feitelijke informatie wordt verstrekt, zal meer waarde worden toegekend. Vervolgens maakt de IND een eigen afweging over de conclusie over de geloofwaardigheid.

Indien de verklaringen van derden niet leiden tot het geloofwaardig achten van het asielrelaas, en/of de gestelde (religieuze/ gender) identiteit dient duidelijk gemotiveerd te worden om welke reden de verklaringen van derden niet opwegen tegen de ongeloofwaardig geachte verklaringen. Vorenstaande ziet op de geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas en niet op de toetsing van de zwaarwegendheid van het asielrelaas. Een geloofwaardig asielrelaas hoeft immers niet te leiden tot asielbescherming. Daartoe moeten de asielgronden ook voldoende zwaarwegend zijn. Voor de beoordeling van de zwaarwegendheid weegt een verklaring van derden niet mee.

Voordat IND medewerkers zelfstandig een beslissing mogen nemen in asielzaken, doorlopen zij een intensief opleidingsprogramma. Binnen dit opleidingsprogramma worden onder andere de EASO trainingen Interviewing Techniques, Interviewing Vulnerable Persons, Inclusion en Evidence Assessment aangeboden. In de opleidingsprogramma's is specifiek aandacht voor de beoordeling van onder andere zaken waarin vervolging vanwege bekering of geaardheid gesteld wordt. De IND staat open voor presentaties of andere kennisverbreding door externe organisaties. Zo organiseert de IND lezingen met sprekers uit de academische wereld of belangenorganisaties en staat de IND blijvend in contact met belangenorganisaties om gedachten uit te wisselen en het beleid aan te scherpen.

Juridisch kader

Het Europese Hof van Justitie heeft (in een zaak met een lhbti-motief) geoordeeld dat, ook als deskundigen worden geraadpleegd, de eindbeslissing bij de verantwoordelijke autoriteit blijft². Het Hof oordeelde dat de beslissingsautoriteit haar besluit niet uitsluitend mag baseren op de conclusies van een deskundigenverslag en daar ook niet aan gebonden is.

De huidige in de instructie beschreven werkwijze past eveneens binnen het Nederlands bestuursrecht en is getoetst door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook sluit de werkwijze aan bij de gangbare werkwijze in andere EU-lidstaten.

Andere mogelijkheden om met derdenverklaringen om te gaan

Minder plek of betekenis geven aan derdenverklaringen dan hiervoor beschreven ligt niet voor de hand en vormt een juridisch risico voor de houdbaarheid van IND-besluiten.

¹ [WI 2019-18.pdf \(ind.nl\)](#) en https://ind.nl/Documents/WI_2019-17.pdf (ind.nl)

² (C-473/16, 25-01-2018; ECLI:EU:C:2018:36)

Meer plek of betekenis geven aan de derdenverklaring in algemene zin ligt evenmin voor de hand. Derdenverklaringen kunnen van veel kanten komen. Dit kunnen vrienden, burens, kerkgenoten, belangenorganisaties en veel andere partijen zijn. Op dit moment betreft de IND reeds feitelijke informatie die wordt ingebracht van deze partijen. De keuze om naast feitelijke informatie ook oordelen van deze partijen te betrekken bij het besluit van de IND of zelfs leidend te laten zijn, hoeft het besluit niet ten goede te komen. Derde partijen zijn regelmatig niet neutraal ten opzichte van de betrokken asielzoeker en het oordeel van de derde partij kan een subjectief of principieel karakter³ hebben.

Dit kan anders zijn wanneer er derde partijen zijn die als objectief en deskundig kunnen worden aangemerkt. Het moet dan niet (enkel) gaan om deskundigheid op het terrein van seksuele geaardheid of religie als zodanig, maar om deskundigheid op het terrein van geloofwaardigheidsbeoordeling. Asielzaken zijn vaak complex; er zijn vaak meerdere asielmotieven aanwezig die niet los van elkaar beoordeeld kunnen worden (bijvoorbeeld een combinatie van politiek, geaardheid, religie dan wel overige motieven). Vraag is dus ook of een externe deskundige dan alle aspecten integraal weegt en welke rol de IND dan nog zou hebben in de geloofwaardigheidsbeoordeling. Het lijkt niet eenvoudig daar een goede vorm voor te bedenken en dit compliceert mogelijk de reeds ingewikkelde nationale procedures verder.

Het beeld is dat er geen derde partijen zijn die meer dan de IND structureel als deskundig gelden op dit aspect. Mocht een partij gevonden worden die (eventueel na aanvullende opleiding) wel zo wordt aangemerkt, blijft de IND verantwoordelijk voor het eindoordeel (gezien ook het eerder geschetste juridische kader) en moet zich er op basis van onderliggende stukken van vergewissen dat het deskundigenoordeel op (juridisch) juiste wijze tot stand is gekomen. Ook moet uniformiteit (en rechtszekerheid) gewaarborgd worden. Er bestaan in dit scenario immers meerdere partijen naast elkaar (IND en externe deskundige(n)) die de geloofwaardigheidsbeoordeling in asielzaken doen.

In dat verband is een extra risico dat wanneer de stap wordt gezet naar speciale externe deskundigen op het terrein van lhbt en bekering, andere partijen dit ook gaan eisen voor geloofwaardigheidsbeoordeling van andere asielmotieven, zoals politieke gezindheid, eerwraak, etniciteit en vele andere aspecten. Wanneer de eerste stap eenmaal is gezet, is het juridisch kwetsbaar om voor andere aspecten die stap niet te zetten. Het is ook maar de vraag of rond bekering kan worden volstaan met één deskundige (of comité) en de roep zou kunnen ontstaan om een deskundige voor elke religieuze stroming.

Ook zal moeten worden bepaald wat de verhouding is van de verantwoordelijk bewindspersoon tot de externe deskundigen. Kan de bewindspersoon bijvoorbeeld eenvoudig ingrijpen wanneer de externe deskundige te snel het gestelde geloofwaardig acht en dit leidt tot inwilligende besluiten waar andere lidstaten zouden komen tot gemotiveerde afwijzing, met als mogelijk gevolg dat NL een belangrijk bestemmingsland wordt voor de betreffende (gestelde) doelgroepen.

De hierboven opgeworpen vragen zullen beantwoord moeten worden om te kunnen komen tot een mogelijk uitvoerbare werkwijze. Daarbij is van belang dat er bij de IND of het departement geen externe partijen bekend zijn die in dit kader als deskundiger gelden dan de IND waar het gaat om de geloofwaardigheidsbeoordeling in asielzaken. Hoe dan ook zal de complexiteit van en voor de uitvoering toenemen.

Financiën

Een extern deskundigenadvies als (standaard) onderdeel van de asielprocedure zal de doorlooptijd van asielaanvragen verlengen en daarmee ook gevolgen hebben voor de duur en kosten van de opvang. Deze langere doorlooptijd kan een extra grond voor vreemdelingen zijn om deze asielmotieven oneigenlijk in te brengen (in herhaalde asielaanvragen en of door vreemdelingen uit zogeheten veilige landen van herkomst) in de wetenschap dat dit een langere periode van opvang betekent. De uitvoeringskosten (inclusief de extra opvangkosten) zijn thans niet te bepalen omdat er geen derde partij in beeld is en ook niet kan worden bepaald hoe veel tijd dit deskundigenadvies door deze partij vergt.

³ Als voorbeeld kan genoemd worden dat de grootste LHBTI-belangenorganisaties zelfidentificatie voorstaat, wat betekent dat bij elke asielzoeker de eigen verklaring over de gestelde geaardheid leidend moet zijn.