



BEWIJSNOOD

**WANNEER NATIONALITEIT EN IDENTITEIT
ONGELOOFWAARDIG WORDEN BEVONDEN**

BEWIJSNOOD

**WANNEER NATIONALITEIT EN IDENTITEIT
ONGELOOFWAARDIG WORDEN BEVONDEN**

© Amnesty International, november 2020

Amnesty International
Afdeling Nederland
Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam
T 020 626 44 36
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

© Illustraties: Toscanabanana

Lijst met afkortingen 6

Inleiding 7

1. Juridisch kader en mensenrechten 10

- 1.1 De Nederlandse procedure 10
- 1.2 Bewijslast terwijl er bewijsnood is 14
 - 1.2.1 Bewijslastverdeling in Nederland 17
 - 1.2.2 Ontwikkelingen in de bewijslastverdeling in Nederland 17
 - 1.2.3 Twijfel over een element: het hele relaas ongeloofwaardig? 19
 - 1.2.4 De bewijslast in geval van een opvolgende aanvraag 21
 - 1.2.5 Bewijslast in opvolgende asielaanvragen is (vrijwel) onoverbrugbaar 22
- 1.3 Staat mag onderzoek beschermingsvraag niet achterwege laten 27

2. Gevolgen van de kwalificatie 'ongeloofwaardige nationaliteit en/of identiteit' 32

- 2.1 Uitzetting naar gesteld land van herkomst: vrees voor vervolging 35
- 2.2 Niet uitzetbaar 39
 - 2.2.1 Niet uitzetbaar: staatloos 41
 - 2.2.2 Niet uitzetbaar: in vreemdelingendetentie 44
 - 2.2.3 Niet uitzetbaar: een leven op straat 47
 - 2.2.4 Niet uitzetbaar, met onbekende bestemming vertrokken 48
- 2.3 Niet-geloofde nationaliteit en medische procedure 49

3. Elementen en instrumenten in het onderzoek naar nationaliteit en identiteit 53

- 3.1 Het herkomstonderzoek: het interview 54
- 3.2 Regio/ethniciteit ongeloofwaardig 56
- 3.3 Documenten 59
 - 3.3.1 Ontbreken van documenten 59
 - 3.3.2 Onderzoek naar documenten 62
 - 3.3.3 Soevereine landen gaan zelf over de vaststelling wie hun burgers zijn 64
 - 3.3.4 Ook de valsheid van documenten moet worden aangetoond. Veronderstelde tweede nationaliteit. 65
- 3.4 Taalanalyse 68
 - 3.4.1 Kritiek op taalanalyse 69
- 3.5 Het gebruik van landeninformatie 71
 - 3.5.1 Ambtsberichten als deskundigenbericht 71
 - 3.5.2 Kritiek op het gebruik van landeninformatie door de IND 73
- 3.6 Europese informatiesystemen 74
 - 3.6.1 Ongeloofwaardige leeftijd en EUVIS 76

4. Samenvatting, Conclusie en Aanbevelingen 79

- 4.1 Samenvatting 79
- 4.2 Conclusie 82
- 4.3 Aanbevelingen 83

5. Bronnen en literatuurlijst 85

LIJST MET AFKORTINGEN

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling)
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AWB	Algemene wet bestuursrecht
A&MR	(tijdschrift) <i>Asiel- & Migrantenrecht</i>
BMA	Bureau Medische Advisering
CAT	UN Committee Against Torture / VN-Comité tegen Marteling
COI	Country of Origin Information (Landeninformatie over het land van herkomst)
CPT	Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederendebehandeling of bestraffing
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EASO	European Asylum Support Office
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EMN	Europees Migratienetwerk
EUVIS	Europese Unie Visum Informatiesysteem
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HIS	Herkomstcheck
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IJ&V	Inspectie Justitie en Veiligheid
iMMO	instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
LP	Laissez-passer (tijdelijk reisdocument)
MvT	Memorie van Toelichting
NPM	National Preventive Mechanism
OPCAT	Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen Marteling
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
PTSS	Posttraumatische stressstoornis
Rb	Rechtbank
SUA	(Werkinstructie) Strategie en Uitvoeringsadvies
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Land en Taal
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, VN-Vluchtelingenorganisatie
VN	Verenigde Naties
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw	Vreemdelingenwet
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
Wtvb	wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring
WI	Werkinstructie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
ZP	Zittingsplaats

INLEIDING

In juli 2017 publiceerde Amnesty International haar onderzoek *Uitgezet, mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*. Tijdens dat onderzoek sprak Amnesty regelmatig met (afgewezen) asielzoekers en vreemdelingen van wie de nationaliteit en/of de identiteit als ‘ongeloofwaardig’ was beoordeeld.¹ We ontmoetten deze mensen in vreemdelingendetentie of in de lokale (nood)opvang, of we kregen hun dossier toegestuurd van hun advocaat of hulpverlener. Van deze mensen geloofde de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet dat zij afkomstig waren uit het land dat ze als hun land van herkomst hadden opgegeven, en zelf waren ze niet in staat dit aan te tonen. Documenten uit het land van herkomst, verklaringen van deskundigen, brieven van familieleden, medische rapporten met een beschrijving van littekens van marteling: de IND kan dit allemaal terzijde schuiven wanneer de nationaliteit of identiteit niet aannemelijk wordt geacht. In ongeveer vijftig aanvragen per maand registreert de IND ‘nationaliteit onbekend’.² Maar ook wanneer er wel een nationaliteit geregistreerd wordt, kan die later alsnog in twijfel worden getrokken. En wordt de nationaliteit wel geloofd, dan kunnen altijd alsnog de regio waar iemand vandaan komt of zijn of haar identiteit als onvoldoende onderbouwd worden beschouwd – en dus als ongeloofwaardig. Om die reden kan het asielverzoek worden afgewezen.

Uit onderzoek blijkt dat verreweg de meeste asielzoekers door tal van omstandigheden niet of nauwelijks in staat zijn hun nationaliteit en identiteit met overtuigend bewijs te staven.³ Formeel houdt de Nederlandse overheid in haar beleid rekening met de bewijsnood waarin asielzoekers verkeren, maar dit onderzoek geeft alle reden om te twifelen of dat wel voldoende gebeurt.⁴

Een eenmaal ingenomen standpunt over de ongeloofwaardigheid van de nationaliteit of identiteit, lijkt vrijwel niet meer veranderd te kunnen worden.

De gevolgen van een (onterecht) ongeloofwaardig geachte nationaliteit, en meestal ook identiteit, zijn voor de mensen die het betreft desastreus. Hun asielrelaas wordt niet verder inhoudelijk getoetst en na afwijzing van het asielverzoek blijken deze mensen veelal niet uitzetbaar. Er rest hun een uitzichtloos leven op straat waarbij ze – soms langdurig of herhaaldelijk – in vreemdelingendetentie terecht kunnen komen. Om uitzetting toch mogelijk te maken, kunnen ze aan verschillende ambassades worden gepresenteerd, waaronder de ambassade van het gestelde land van herkomst. Ze kunnen dan worden uitgezet naar het land van herkomst zonder dat is getoetst of bescherming nodig is volgens het Vluchtelingenverdrag of het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).⁵

In 2019 werd Werkinstructie 2019/4 *Herkomstonderzoek in asielzaken* van kracht.⁶ Daarin staat dat de IND de vraag of iemand internationale bescherming nodig heeft niet hoeft te beantwoorden wanneer de nationaliteit ongeloofwaardig wordt geacht. Amnesty heeft hierover grote zorgen: een asielverzoek afwijzen zonder te toetsen of bescherming geboden is, brengt grote risico’s met zich mee en is niet verenigbaar met de mensenrechten.

1 Amnesty International, *Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*, 2017.

2 Antwoord aan Amnesty International op informatie/ aan IND en DT&V 10 maart 2020. In de periode tussen 2016-2019 werden 2360 aanvragen geregistreerd met onbekende nationaliteit.

3 ACVZ, *De geloofwaardigheid gewogen, een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure*, 2016, p. 7: ‘Asielzoekers onderbouwen hun aanspraak op internationale bescherming zelden volledig met “bewijsmateriaal”. Dat kunnen zij om begrijpelijke redenen ook vaak niet.’

4 In reactie op het concept van dit rapport (27 oktober 2020) liet het ministerie van J&V weten dat de IND wel degelijk toepassing geeft aan het beginsel van de twijfel. Die zaken worden echter meestal toegewezen en zijn daarom niet betrokken bij dit onderzoek.

5 Zie ook Amnesty International, *Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*, 2017.

6 WI 2019/4 *Herkomstonderzoek in asielzaken* gaat in op de beschikbare instrumenten en methoden om vast te stellen of de gestelde herkomst geloofwaardig is.

Om deze redenen besloot Amnesty International nader onderzoek te doen. We onderzochten de omvang van dit probleem en de wijze en gronden waarop identiteit en nationaliteit worden beoordeeld in de asielprocedure. Vervolgens onderzochten we de gevolgen voor mensen van wie de nationaliteit niet wordt geloofd na afwijzing van het asielverzoek, tijdens het uitzetproces en na uitzetting.

- In hoofdstuk 1 gaan we in op de Nederlandse procedure en maken we een analyse van het juridische en mensenrechtenkader dat van toepassing is. Daarbij gaan we allereerst in op de bewijsnood waarin veel asielzoekers verkeren, en op de bewijslast. Vervolgens bespreken we de beoordeling van de beschermingsvraag buiten beschouwing mag blijven als de nationaliteit of de identiteit niet wordt geloofd.
- In hoofdstuk 2 beschrijven we de gevolgen van het niet geloven van de door de asielzoeker gestelde nationaliteit tijdens het uitzetproces en de situatie na uitzetting.
- In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de verschillende elementen die een rol spelen bij de vaststelling van de nationaliteit en identiteit, en op de instrumenten waarover de IND beschikt om tot een oordeel over de geloofwaardigheid te komen.
- In hoofdstuk 4 vindt u de conclusies en aanbevelingen.

Methode van onderzoek

Ten behoeve van dit rapport is uitgebreid jurisprudentieonderzoek gedaan en zijn meer dan vijftig uitspraken⁷ geanalyseerd en bijna dertig dossiers onderzocht.⁸ De dossiers zijn besproken met de betreffende vreemdeling en/of de advocaat of hulpverlener.⁹

Daarnaast is gebruikgemaakt van informatie uit – door Amnesty ingediende – WOB-verzoeken,¹⁰ onderzoeksrapporten en artikelen in juridische vakbladen.

Voor dit onderzoek zijn vragen voorgelegd en is gesproken met 25 advocaten en elf vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die werkzaam zijn op het gebied van mensenrechten en vluchtelingen.

De bevindingen uit dit rapport zijn voorgelegd aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Terugkeer en Vertrek, de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Hun feedback is waar mogelijk in dit rapport verwerkt.

Dit rapport biedt geen totaaloverzicht van alle zaken waarover de IND beschikt. Zaken waarin positief – en zonder tussenkomst van de rechter – is beslist,¹¹ maakten geen deel uit van het onderzoek. Omdat de onderzochte (afwijzende) beschikkingen zijn gebaseerd op staand beleid en door de IND voor de rechter zijn verdedigd, menen wij dat ons dossier- en jurisprudentieonderzoek in combinatie met de informatie uit de WOB-verzoeken, de juridische literatuur en de interviews met deskundigen,¹² voldoende basis biedt voor onze conclusies en aanbevelingen.¹³

7 Jurisprudentie is gezocht op Vluchtweb, www.vluchtweb.nl, rechtspraak.nl, www.rechtspraak.nl, rechtspraak vreemdelingenrecht, jure.nl/rechtspraak/vreemdelingenrecht; de Nieuwsbrief van de Stichting LOS www.stichtinglos.nl/nieuws en de *UPdate* van VluchtelingenWerk. De focus lag daarbij op zaken van na 2015. In verreweg de meeste gevallen betreft het (nog) lopende zaken waar een opvolgende aanvraag is ingediend, in sommige zaken is de persoon in kwestie uitgezet of uit beeld verdwenen.

8 In het belang van de privacy of de veiligheid is bij de beschrijving van cases altijd een pseudoniem gebruikt.

9 Verreweg de meeste dossiers zijn na het lezen van de betreffende gerechtelijke uitspraak op verzoek van Amnesty International door de advocaat (na toestemming van cliënt) aan ons toegestuurd of op het kantoor van de advocaat ingezien. De overige dossiers werden tijdens interviews met NGO's en advocaten onder onze aandacht gebracht.

10 De WOB-verzoeken zijn (gedeeltelijk) afgehandeld als verzoeken om informatie: Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 7 oktober 2019 en 10 maart 2020. Helaas konden veel van onze vragen niet worden beantwoord omdat de informatie niet uit de geautomatiseerde systemen kon worden gehaald of omdat deze informatie niet wordt bijgehouden. Graag verwijzen wij dan ook naar onze aanbevelingen met betrekking tot registratie en transparantie.

11 De positieve beschikkingen worden niet gemotiveerd, zijn niet in openbare bronnen te vinden en zijn ook niet door advocaten of hulpverleners aan Amnesty toegestuurd.

12 Uit de interviews bleek dat het probleem breed wordt herkend. Veel advocaten gaven aan meerdere dossiers met dezelfde problematiek in hun caseload te hebben.

13 Een grootschalig (wetenschappelijk) onderzoek ten kantore van de IND is – gezien onze beperkte onderzoekscapaciteit – niet mogelijk.

Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar de mensen die hun persoonlijke verhaal aan ons wilden vertellen en/of hun dossier voor dit onderzoek beschikbaar stelden. Daarnaast zijn wij alle mensen dankbaar die hun medewerking aan dit onderzoek verleenden, die wij mochten interviewen en van wie wij citaten mochten opnemen in dit rapport.

Tot slot zijn wij dankbaar voor inbreng en adviezen van onze meelezers: René Bruin, Ashley Terlouw, Karen Geertsema, Luke Korlaar en Sadhia Rafi.

1 JURIDISCH KADER EN MENSENRECHTEN

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan het juridische kader voor de beoordeling van de nationaliteit en identiteit, zoals vastgelegd in internationale (mensenrechten)verdragen en nationale wetgeving. Daarbij gaan we allereerst in op de Nederlandse procedure, vervolgens op de bewijsnood en de (te hoge) bewijslast in het geval van eerste en opvolgende aanvragen. Tot slot bespreken we de vraag of de overheid de beschermingsvraag buiten beschouwing mag laten als de nationaliteit en/of de identiteit niet geloofwaardig wordt geacht.

1.1 DE NEDERLANDSE PROCEDURE

In de Nederlandse asielprocedure wordt veel tijd besteed aan de beoordeling van de geloofwaardigheid van de identiteit en nationaliteit. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – verantwoordelijk voor de beoordeling van asielverzoeken – wil daarmee voorkomen dat mensen op grond van een valse identiteit of nationaliteit in het bezit kunnen komen van een asielvergunning.

Direct na aanmelding in Nederland begint het proces: er worden foto's gemaakt en vingerafdrukken genomen, kleding en bagage worden doorzocht, documenten en de telefoon worden ingenomen en onderzocht, en er is een aanmeldgehoor met vragen over identiteit, herkomst en eventueel verblijf in andere landen.¹⁴ Vervolgens neemt de IND na aanvang van de asielprocedure een 'eerste gehoor' of 'verificatiegehoor' af over de identiteit, nationaliteit en de reisroute. Als er twijfel bestaat over de gestelde nationaliteit, wordt een herkomstonderzoek gestart.¹⁵ De asielzoeker wordt ondervraagd over zijn topografische en andere kennis van zijn land van herkomst. Daarnaast kan besloten worden een taalanalyse te laten uitvoeren.

Indien er na het aanmeldgehoor twijfels zijn over de opgegeven herkomst, dan wordt de asielzoeker daarmee in het nader gehoor geconfronteerd.¹⁶ Wanneer de twijfel niet wordt weggenomen, volgt slechts een kort inhoudelijk gehoor, waarin niet verder wordt ingegaan op de gebeurtenissen die tot vertrek leidden.¹⁷ De IND gaat dan niet meer in op de vraag of bescherming moet worden geboden en wijst het asielverzoek af.

Cijfers

In de gevallen waarin de nationaliteit onvoldoende is vastgesteld, komt in de IND-systemen achter nationaliteit 'onbekend' te staan. In de periode tussen 2016 en 2019, zijn 2360 aanvragen geregistreerd met onbekende nationaliteit. Van die aanvragers waren er op 10 maart 2020 nog 520 in procedure. Van de 1838 afgeronde aanvragen kregen 480 mensen uiteindelijk ofwel een nationaliteit toegewezen, of ze zijn aangemerkt als staatloos.¹⁸

Volgens het CBS was in het eerste halfjaar van 2020 van 275 nieuwe asielzoekers de nationaliteit (vooral nog) onbekend.¹⁹ Verderop in de procedure kan de herkomst alsnog niet worden geloofd.

14 A2/3 Vreemdelingencirculaire (Vc); Het aanmeldgehoor is een onderzoek als bedoeld in artikel 3.109, vierde lid, Vreemdelingenbesluit (Vb).

15 In de Vreemdelingencirculaire (Vc: C2/2) is neergelegd dat de IND eerst het land van herkomst van de vreemdeling vaststelt, vóórdat de IND beoordeelt of de vreemdeling gegronde vrees voor vervolging heeft in het land van herkomst.

16 Het nader gehoor gaat in principe vooral over de gebeurtenissen die leidden tot het verlaten van het land van herkomst.

17 WI 2019/4, p. 10.

18 Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 10 maart 2020.

19 CBS31-7-2020: *Aantal asielzoekers en nareizigers afgenomen in tweede kwartaal 2020*.

Het is bij de IND niet bekend in hoeveel gevallen de IND een inhoudelijke asieltoets achterwege heeft gelaten vanwege een niet-geloofde nationaliteit. In antwoord op een informatieverzoek van Amnesty stelt de IND geen cijfers te kunnen produceren over het aantal gevallen waarin er twijfel is over de nationaliteit. Uitgangspunt van de IND is dat als er *'gedurende een asielprocedure twijfel blijft bestaan over de opgegeven nationaliteit, de IND niet kan toetsen of de vreemdeling bescherming nodig heeft. Immers, er kan niet worden vastgesteld aan welk land het asielrelaas getoetst zou moeten worden.'*²⁰

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) geeft in antwoord op vragen van Amnesty aan niet bij te houden *'met welke nationaliteit een persoon voor wie een verzoek om nationaliteitsvaststelling wordt gedaan bij een herkomstland, geregistreerd stond bij de ketenpartner die de zaak [heeft aangebracht] bij de DT&V [...]'*.²¹

Tijdens het uitzettraject kan het opgegeven (niet-geloofde) land opnieuw in beeld komen. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) regisseert het vertrek van afgewezen asielzoekers. Hoewel de IND en de DT&V beide onder het ministerie van Justitie en Veiligheid vallen, zijn het aparte organisaties met aparte verantwoordelijkheden.

Het is de vraag hoe de DT&V de 'terugkeer' regelt wanneer de nationaliteit gedurende de asielprocedure als 'onbekend' of 'niet geloofwaardig' is bestempeld? Naar welk land wordt dan uitgezet en hoe is getoetst of de terugkeer veilig is? Tijdens een zitting bij de rechtbank in de zaak van Nasir (zie kader pagina 29) stelde de IND zich op het standpunt *'[...] dat verzoeker in Nederland geen rechtmatig verblijf heeft en dat verweerder daarom de bevoegdheid heeft om verzoeker uit te zetten naar ieder land dat hem accepteert. Daarbij is niet doorslaggevend of dat land al dan niet het land van herkomst van verzoeker is.'*²²

Dalmar uit Somalië (zie casus in het kader) werd zonder inhoudelijke beoordeling uitgezet naar Tanzania. Dat land dwong hem vervolgens om (terug) te keren naar Somalië.

Dalmar: uitgezet naar Tanzania en gedwongen terug naar Somalië

Dalmar (afkomstig uit het gebied Harawe in Somalië) wordt gediscrimineerd vanwege de sterke pigmentverkleuringen van zijn huid (hij heeft vitiligo). De terreurorganisatie Al-Shabaab, die aanwezig is in het gebied, dreigt Dalmar in te lijven. Bovendien wordt hij mishandeld en afgeperst. Dalmar ziet zich genoodzaakt te vluchten en via mensensmokkelaars koopt hij een Tanzaniaans paspoort. In 2014 vraagt hij asiel aan in Nederland. Bij binnenkomst verklaart hij direct dat zijn Tanzaniaanse paspoort vals is.

De procedure die Dalmar in Nederland doorloopt, gaat voornamelijk over zijn nationaliteit. De IND gelooft (aanvankelijk) zijn Somalische nationaliteit niet en Dalmar moet aantonen

20 Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 7 oktober 2019: *'Hoewel de IND registreert dat een asielaanvraag wordt afgewezen, worden de inhoudelijke redenen die tot de afwijzing van een asielaanvraag leiden niet geregistreerd.'* Volgens de IND is een ongeloofwaardige nationaliteit een inhoudelijk motief om een asielaanvraag af te wijzen en wordt daarom niet geregistreerd.' Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 10 maart 2020, p. 3: *'Voor zover uw vraag er tevens op ziet te vernemen in hoeveel gevallen er twijfel is over de nationaliteit kan ik u berichten dat ik niet over die informatie beschik.'*

21 Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 10 maart 2020, p. 5: *'[...] de IND is niet de enige aanleverende partner, vreemdelingen komen ook in de caseload van de DT&V via de Koninklijke Marechaussee (Kmar) of Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Nationale Politie.'*

22 Zie ook standpunt IND tijdens rechtszitting: Rb Den Haag, ZP Middelburg, 20 november 2018, AWb 18/8411.

dat de Tanzaniaanse documenten frauduleus zijn verkregen. Dalmar overlegt in 2018 bij zijn opvolgende aanvraag een (door Bureau Documenten echt bevonden) Somalische nationaliteitsverklaring en een verklaring van geboorte van de Somalische ambassade. Vanaf dat moment gaat de IND ervan uit dat Dalmar beide nationaliteiten heeft, zowel de Tanzaniaanse als de Somalische.²³ In 2020 overlegt Dalmar aanvullend bewijs van zijn Somalische nationaliteit, waaronder een (eveneens echt bevonden) Somalisch paspoort.²⁴

Dalmar legt uit dat hij onmogelijk beide nationaliteiten kan hebben. De nationaliteitswetgevingen van beide landen sluiten namelijk het hebben van een dubbele nationaliteit uit. Dit argument wordt terzijde geschoven.²⁵ Bovendien staan op het Somalische en het Tanzaniaanse paspoort verschillende personalia en geboorteplaatsen. Dalmar kan onmogelijk twee verschillende personen zijn en in twee verschillende landen geboren. Als de IND uitgaat van de echtheid van het Somalische paspoort, en dus ook van zijn daarin vermelde Somalische geboorteplaats, dan zou de IND ook moeten concluderen dat het Tanzaniaanse paspoort met een Tanzaniaanse geboorteplaats niet van hem kan zijn.

De IND denkt er anders over: *'Deze conclusie wordt dezerzijds niet gedeeld. Immers, met de overgelegde documenten wordt geen afbreuk gedaan aan de waarde van het eerder ingenomen standpunt dat betrokkene de Tanzaniaanse nationaliteit bezit.'*²⁶

Volgens de IND is Dalmar er niet in geslaagd aan te tonen dat hij de Tanzaniaanse nationaliteit niet heeft.²⁷

Zonder dat de mogelijke risico's die aan een uitzetting naar Tanzania verbonden zijn worden beoordeeld, en zonder dat Dalmars veiligheid in Tanzania is geborgd, wordt hij op 5 maart 2020 uitgezet naar Tanzania: een land dat hij niet kent en waarvan hij de taal niet spreekt.

De DT&V geeft hem alleen de (vals verkregen) Tanzaniaanse documenten mee bij zijn uitzetting; zijn Somalische paspoort en identiteitskaart krijgt hij niet mee. Aangekomen in Tanzania laten de grensautoriteiten Dalmar niet toe. Hij wordt direct gevangengenomen. De Tanzaniaanse autoriteiten vinden vervolgens een kopie van zijn Somalische paspoort op zijn telefoon. Dit is aanleiding voor de Tanzaniaanse autoriteiten om contact op te nemen met de Somalische ambassade. Die bevestigt Dalmars Somalische nationaliteit. De Tanzaniaanse nationaliteit heeft hij niet. Dalmar wordt gedwongen Tanzania te verlaten en terug te keren naar Somalië, het land dat hij ontvluchtte.

23 Rb Den Haag, ZP Haarlem, 16 oktober 2018, NL18.16953, r.o. 7: *'Ter zitting heeft verweerder opgemerkt dat het standpunt, dat de juistheid van de inhoud van de verklaringen, afgegeven door de Somalische ambassade, niet kan worden vastgesteld, komt te vervallen. Thans wordt, naast de Tanzaniaanse nationaliteit, ook uitgegaan van de Somalische nationaliteit. Omdat eiser nog steeds geacht wordt de Tanzaniaanse nationaliteit te hebben, kan dit niet leiden tot een ander oordeel.'*

24 Dalmars Somalische paspoort wordt echt bevonden en de consul bevestigt bovendien dat het rechtmatig is afgegeven.

25 Dalmar wijst ook op het ambtsbericht Somalië van 2013, waarin de praktijk bevestigd wordt dat Somaliërs in buurlanden, zoals Tanzania, een echt paspoort kopen. Ook dat maakt voor de IND en de rechter geen verschil: het is voor hen geen bewijs dat hij de Tanzaniaanse nationaliteit niet heeft.

26 Beschikking IND, 21 februari 2020.

27 De IND redeneert dat uit informatie van EUVIS blijkt dat eiser op basis van een Tanzaniaans paspoort van een in Tanzania door de Spaanse autoriteiten afgegeven Schengenvisum heeft gereisd. Omdat een visum enkel in persoon kan worden aangevraagd en op basis van een origineel paspoort wordt afgegeven, is van de echtheid van het paspoort uitgegaan. Dat het paspoort niet beschikbaar was voor onderzoek is voor rekening en risico van eiser. Rechtbank Den Haag, 20 maart 2020, NL 20.4731.

Dalmars advocaat neemt hierover contact op met de DT&V en stelt vragen over de zorgvuldigheid, de transparantie en de waarborgen bij dit proces. Het blijkt dat voor de uitzetting gebruik is gemaakt van een EU-reisdocument,²⁸ en dat Dalmar niet in persoon is gepresenteerd bij de Tanzaniaanse ambassade.²⁹

Uit de e-mailwisseling tussen de advocaat en de DT&V blijkt dat Dalmar bij zijn uitzetting zijn Somalische paspoort en identiteitskaart niet heeft meegekregen.³⁰ De DT&V heeft de Tanzaniaanse autoriteiten niet op de hoogte gesteld van Dalmars Somalische nationaliteit.³¹ Met betrekking tot Dalmars Somalische identiteit en nationaliteit schrijft de DT&V aan de advocaat: *'Het Somalische paspoort is authentiek bevonden, maar omdat de identiteit vermeld op het paspoort een andere is dan die vermeld op de (kopie) Tanzaniaanse documenten, is niet vast te stellen of de identiteit in het Somalische paspoort ook daadwerkelijk ziet op de "ware" identiteit van uw cliënt. Onze taak ligt ook niet op het terrein van waarheidsvinding met betrekking tot de identiteit van betrokkene, daar komen we niet uit. De ware feiten voor zover die het handelen van uw cliënt met betrekking tot zijn identiteit betreft, zullen wij – uzelf inclus – nooit kunnen achterhalen. En dat doet er ook niet zoveel toe.'*³²

Terugkijkend meent de DT&V dat zij hun opdracht goed hebben uitgevoerd, omdat zij net als de IND zijn uitgegaan van de Tanzaniaanse nationaliteit. Of de IND een inhoudelijke toets heeft uitgevoerd op de risico's die Dalmar loopt in Tanzania, controleert de DT&V niet. De DT&V ging ervan uit dat de IND heeft geoordeeld dat uitzetting naar Tanzania veilig was: *'Ook de IND is uitgegaan van de Tanzaniaanse nationaliteit en heeft geoordeeld dat betrokkene veilig terug kan keren naar Tanzania. Dit standpunt is ook meermaals door de Rechtbank geaccordeerd. Ik kan me voorstellen dat uw cliënt zelf richting de Tanzaniaanse autoriteiten melding heeft gemaakt van zijn Somalische documenten of gestelde nationaliteit. Mij zit eerlijk gezegd niets "dwars" in deze zaak. We hebben bij de DT&V (en IND) nu eenmaal vaak te maken met vreemdelingen die verschillende identiteiten voeren of dubbele nationaliteiten hebben. De DT&V heeft de opdracht om mensen van wie de IND heeft geoordeeld dat ze niet in Nederland mogen blijven, uit Nederland te laten vertrekken naar een land waar de toegang gewaarborgd is én waar zij veilig kunnen verblijven.'*³³

- 28 De Tanzaniaanse autoriteiten hebben op 4 december 2018 de nationaliteit en identiteit van Dalmar bevestigd middels een interne mededeling. E-mail van de DT&V aan de advocaat, 30 maart 2020: *'De nationaliteitsvaststelling op 4 december 2018 betrof een interne mededeling van de lokale Tanzaniaanse autoriteiten, waarbij DT&V is gekend. Formele berichtgeving volgde later via de lijn van de Ambassade van Tanzania in Den Haag.'*
- 29 De advocaat vraagt waarom – aangezien er een nationaliteitsverklaring lag – Dalmar voor zijn uitzetting geen laissez-passer heeft gekregen van de Tanzaniaanse ambassade. DT&V antwoordt daarop dat ze zijn uitzetting buiten Dalmar om hebben geregeld met een EU-reisdocument, omdat ze vermoedden dat hij niet zou meewerken: *'De Ambassade van Tanzania in Den Haag voert een administratief proces bij de verstrekking van een laissez-passer, waarbij er na vaststelling van de Tanzaniaanse nationaliteit door de persoon een apart aanvraagformulier moet worden ingevuld en ondertekend. Tevens moet er door de persoon een handtekening worden geplaatst op het laissez-passer. Wanneer duidelijk is dat de persoon in kwestie (uw cliënt) hier niet aan meewerkt, dan geeft de Ambassade er de voorkeur aan dat er wordt gereisd op een EU-reisdocument.'* E-mail van de DT&V aan de advocaat, 30 maart 2020.
- 30 E-mail van de DT&V aan de advocaat, 30 maart 2020: *'In reactie op uw eerste vraag kan ik aangeven dat het niet geheel duidelijk is waarom het Somalische paspoort van uw cliënt niet aan hem is meegegeven bij de uitzetting. Naar het zich laat aanzien was er, gelet op het later gepresenteerde Somalische paspoort met een andere identiteit dan eerder vastgesteld door de Tanzaniaanse autoriteiten, onduidelijkheid over of teruggave van het paspoort aan uw cliënt was aangewezen.'*
- 31 E-mail van DT&V aan de advocaat, 7 april 2020: *'De DT&V heeft Tanzania niet op de hoogte gesteld van de Somalische identiteits- en nationaliteitsdocumenten, maar het ligt ook niet in de rede dat wij dat zouden hebben gedaan. [...] Het is voor ons ondoenlijk vast te stellen wat hier het "echte" verhaal is. [...] Het is natuurlijk mogelijk dat betrokkene naast de Tanzaniaanse ook de Somalische nationaliteit heeft. Uiteindelijk is voor de terugkeerprocedure het volgende van belang: uw cliënt heeft geen recht op verblijf in Nederland, de IND heeft dat getoetst op basis van de Tanzaniaanse nationaliteit en geoordeeld dat betrokkene veilig terug kan keren naar Tanzania.'*
- 32 E-mail van de DT&V aan de advocaat, 14 april 2020.
- 33 Ibid.

De DT&V gaat ervan uit dat de IND de risico's van Dalmars uitzetting naar Tanzania heeft onderzocht, maar de IND heeft (vanwege de discussie over zijn nationaliteit) zijn asielverzoek niet inhoudelijk getoetst. Ook de DT&V heeft nagelaten onderzoek te doen naar de mogelijke problemen die Dalmar na uitzetting stonden te wachten. Beide instanties voelen zich niet verantwoordelijk voor de Dalmars veiligheid na zijn uitzetting. Ook in Ali's (zie kader) zaak werd over de door DT&V gesignaleerde risico's bij terugkeer geen contact opgenomen met de IND.

'Ik heb gewerkt aan de zaak van Ali, een Afghaanse 17-jarige jongen die jarenlang in Iran woonde. Ali kreeg problemen omdat hij in Iran een relatie had gehad met een jongen. Zijn asielaanvraag werd nooit inhoudelijk getoetst omdat niet geloofd werd dat hij uit Afghanistan afkomstig was. Dit terwijl homoseksualiteit zowel in Iran als in Afghanistan strafbaar is (zoals ook de IND onderkent) en Afghaanse mannen in Iran in principe niet de Iraanse nationaliteit krijgen.

Ali werd herhaaldelijk voor vertrekgesprekken opgeroepen bij de DT&V. Zijn terugkeer naar Afghanistan moest worden voorbereid. De medewerker van de DT&V gaf in die gesprekken aan dat een relatie met een man weliswaar een reden kan zijn om niet terug te willen, maar gaf tegelijk aan dat verwacht wordt dat hij terugkeert naar Afghanistan. Als hij niet meewerkt zou dit kunnen leiden tot gedwongen terugkeer naar Afghanistan. Dit leverde bij Ali enorme spanningen op. Het leidde uiteindelijk (na opnieuw een afwijzing) zelfs tot een zelfmoordpoging.

Een opvolgend asielverzoek waarin hij met een nationaliteitsverklaring van de Afghaanse ambassade probeerde zijn nationaliteit probeerde aan te tonen werd ook afgewezen. Er zou niet genoeg onderzoek gedaan zijn om de nationaliteit vast te stellen en de verklaring had eerder moeten worden ingediend. Pas vlak voor de rechtszitting tegen deze afwijzing trok de IND het besluit in.

Inmiddels is Ali's asielverzoek eindelijk inhoudelijk beoordeeld en heeft hij een status gekregen."

Laurence Verkooyen, Afghanistandeskundige VluchtelingenWerk

1.2 BEWIJSLAST TERWIJL ER BEWIJSNOOD IS

Uit onderzoek blijkt dat verreweg de meeste asielzoekers niet in het bezit zijn van een paspoort, identiteitskaart of andere documenten.³⁴ Zij zijn niet of nauwelijks in staat hun nationaliteit en identiteit aan te tonen en hun asielrelaas overtuigend met bewijs te staven.³⁵ Meestal zijn er begrijpelijke redenen voor deze bewijsnood. Documenten zijn achtergebleven, of tijdens de vlucht kwijtgeraakt of beschadigd. Soms zijn ze doelbewust vernietigd uit angst om al tijdens de vlucht te worden geïdentificeerd. Ook is een deel van de asielzoekers simpelweg nooit in het bezit geweest van identificerende documenten. Sommigen spreken meerdere talen of dialecten, maar niet altijd meer even goed, waardoor de afkomst moeilijk via een taalanalyse vastgesteld kan worden. Anderen zijn door oorlog en geweld familieleden verloren, waardoor – eenmaal in Nederland – het aannemelijk maken van de nationaliteit (bijvoorbeeld

³⁴ Het Europees Migratienetwerk (EMN), een EU-onderzoeksnetwerk voor migratie en asiel, *Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers*, oktober 2012. Volgens het EMN had in 2012 naar schatting 79 procent van de asielzoekers geen identiteitskaart of paspoort.

³⁵ ACVZ, *De geloofwaardigheid gewogen, een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure*, 2016, p. 7: 'Asielzoekers onderbouwen hun aanspraak op internationale bescherming zelden volledig met "bewijsmateriaal". Dat kunnen zij om begrijpelijke redenen ook vaak niet.'

door het verkrijgen van documenten via familieleden) zeer wordt bemoeilijkt. Omdat mensen vaak vluchten voor een bepaald regime, kunnen zij ook niet zomaar naar de ambassade van dat land stappen om hun nationaliteit bevestigd te krijgen.

Al bij de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag werd uitgebreid gediscussieerd over asielzoekers zonder (of met valse) documenten.³⁶ Asielzoekers kunnen goede redenen hebben voor hun bewijsnood.³⁷

'[...]In most cases a person fleeing from persecution will have arrived with the barest necessities and very frequently even without personal documents[...]'

UNHCR Handboek³⁸

Vanwege die bewijsnood is in internationale (mensenrechten)kaders vastgelegd dat voor het vaststellen van de geloofwaardigheid van het asielverzoek er een gedeelde bewijslast rust op de asielzoeker en de beslisser.³⁹ Het Unierecht gaat uit van een samenwerkingsplicht waarbij overheid en asielzoeker moeten samenwerken bij het verzamelen van de elementen die het asielverzoek kunnen staven.⁴⁰ Deze samenwerkingsplicht houdt ook in dat, wanneer de door de asielzoeker aangevoerde elementen om welke reden dan ook niet volledig of afdoende zijn, de overheid relevante elementen (ambtshalve) aanvult en algemene informatie beschikbaar moet hebben en toepassen waar dat nodig is.⁴¹ Een overheid heeft immers in sommige gevallen gemakkelijker toegang tot bepaalde informatie en documenten dan de asielzoeker.⁴²

Het uitgangspunt dat van asielzoekers vaak niet kan worden verwacht dat zij hun asielverzoek met bewijs kunnen onderbouwen, staat als uitgangspunt opgenomen in het *UNHCR Handboek*.

36 UNHCR, *Beyond Proof*, 2013: 'The UNHCR Executive Committee reaffirmed in 1981 that asylum-seekers should not be "exposed to any unfavourable treatment" solely on the ground that their presence in the country is considered unlawful. Many applicants have valid reasons for the absence of or reliance on fraudulent documents, for example, because they were forced to leave their countries without documents, or they have been compelled to protect the identity of the individuals who assisted them in reaching the asylum country.'

37 Het Europees Migratienetwerk (EMN), *Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers*, 2012, p. 3. en 27: Volgens het EMN kan slechts een kleine minderheid (20 procent) van de asielzoekers documenten overleggen waarmee hun identiteit kan worden gestaafd. Degenen die op de vlucht zijn voor vervolging hebben vaak niet de gelegenheid om voor vertrek uit het land van herkomst identiteitspapieren mee te nemen. Zie ook: EASO, *Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System*, 2018, p. 30: 'For example, the documents may have been left behind, lost, falsified or destroyed, or cannot be obtained from the authorities of the country of origin, particularly where the latter are the alleged actor of persecution and/or serious harm, because of the risk of disclosing information regarding the applicant's whereabouts and the fact that the applicant has made an application for international protection. Also, documentary evidence may simply not exist.'

38 UNHCR Handboek, par. 195: 'The relevant facts of the individual case will have to be furnished in the first place by the applicant himself. It will then be up to the person charged with determining his status (the examiner) to assess the validity of any evidence and the credibility of the applicant's statements'; UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 1998.

39 Art. 4 Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU; UNHCR Handboek, par. 195 en 196 e.v.; UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 1998.

40 Art. 4 lid 1 Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU: 'De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.' Zie ook art. 4 lid 2: 'De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.'

En in art. 4 lid 3: 'De beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en houdt onder meer rekening met: [...] b) de door de verzoeker aangelegde verklaring en overgelegde documenten.' Zie ook: HvJ-EU, *M.M. t Ierland*, 22 november 2012, C-277/11.

41 Zie ook UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 1998.

42 WI 2014/10 verwijst in dit kader naar HvJ-EU, *M.M. t Ierland*, 22 november 2012, C-277/11, www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-27711-mm-v-minister-justice-equality-and-law-reform-ireland-attorney-general-0

'It is a general legal principle that the burden of proof lies on the person submitting a claim. Often, however, an applicant may not be able to support his statements by documentary or other proof, and cases in which an applicant can provide evidence of all his statements will be the exception rather than the rule. In most cases a person fleeing from persecution will have arrived with the barest necessities and very frequently even without personal documents. Thus, while the burden of proof in principle rests on the applicant, the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is shared between the applicant and the examiner.'

UNHCR Handboek, par. 196.

In Europa wordt in tal van documenten en beleidsstukken deze bewijsnood erkend en wordt erop gewezen dat het ontbreken van documenten in veel gevallen de asielzoeker niet kan worden aangerekend.

'Applicants for international protection are responsible for presenting their reasons for applying for international protection and submitting all supporting evidence at their disposal. However, in asylum cases evidence, especially documentary evidence, may be lacking or incomplete. This may be for a variety of reasons. For example, the documents may have been left behind, lost, falsified or destroyed, or cannot be obtained from the authorities of the country of origin, particularly where the latter are the alleged actor of persecution and/or serious harm, because of the risk of disclosing information regarding the applicant's whereabouts and the fact that the applicant has made an application for international protection. Also, documentary evidence may simply not exist.'

EASO 2018⁴³

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent de problemen van asielzoekers om bewijs te vergaren, zeker wanneer dit bewijs moet worden verkregen uit het land dat zij ontvlucht zijn. Om die reden mag de bewijsdruk de redelijkheid niet overschrijden en moet er sprake zijn van een ruimhartige toepassing van het beginsel van 'het voordeel van de twijfel'.⁴⁴

'The (EHRM) Court acknowledges that it may be difficult, if not impossible, for an asylum seeker to supply evidence within a short period of time, especially if such evidence must be obtained from the country from which he or she claims to have fled.'

The Court acknowledges that, owing to the special situation in which asylum seekers often find themselves, it is frequently necessary to give them the benefit of the doubt when it comes to assessing the credibility of their statements and the documents submitted in support thereof.'

EHRM 2016 JK and Others v Sweden⁴⁵

⁴³ EASO, *Judicial analysis Evidence and credibility assessment in the context of the Common European*, 2018, p.31.

⁴⁴ EHRM, *JK and Others v Sweden*, 23 augustus 2016, nr. 59166/12, par. 93. Het Hof verwijst onder andere naar haar onderzoeksafdeling: EHRM Research Division, *Article 3 - The Court's approach to burden of proof in asylum cases*, www.echr.coe.int/Documents/Research_report_Art3_burden_proof_asylum_cases_ENG.PDF

⁴⁵ EHRM, *JK and Others v Sweden*, 23 augustus 2016, nr. 59166/12, par. 92-93.

1.2.1 Bewijslastverdeling in Nederland

In de Nederlandse asielprocedure geeft artikel 31 Vreemdelingenwet 2000 de norm voor de bewijslastverdeling en richtlijnen voor de geloofwaardigheidsbeoordeling.⁴⁶ De vreemdeling moet zo snel mogelijk alle relevante informatie en documenten naar voren brengen.⁴⁷ De vreemdeling hoeft niet te bewijzen wat hem is overkomen, maar hij moet wel zijn vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of voor een schending van artikel 3 EVRM,⁴⁸ aannemelijk maken.⁴⁹ Alle gegevens (voor zover relevant) moeten bij de voorbereiding van een besluit worden betrokken. De IND heeft daarbij een actieve onderzoeksplicht: *'Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.'*⁵⁰

Hoewel de vreemdeling zijn relaas volgens de wet niet hoeft te 'bewijzen' maar aannemelijk moet maken,⁵¹ lijkt de lat in de Nederlandse asielpraktijk hoog te liggen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de door UNHCR onderzochte casuïstiek in 2013 dat de Nederlandse overheid er in de praktijk te gemakkelijk van uitgaat dat mensen alle relevante documenten bij zich dragen.⁵² Alleen wanneer op het moment van vluchten sprake was van een acute geweldsdreiging, wordt een uitzondering op dat uitgangspunt gemaakt.⁵³

1.2.2 Ontwikkelingen in de bewijslastverdeling in Nederland

De Vreemdelingenwet 2000, zoals die tot 2015 gold, gaf in artikel 31 lid 2 (oud) een aantal gronden die konden leiden tot ongeloofwaardigheid van een asielverzoek.⁵⁴ In de rechtspraak ontwikkelde zich vervolgens het leerstuk van de positieve overtuigingskracht (POK).⁵⁵ Volgens dit leerstuk mocht de IND hogere eisen stellen aan de overtuigingskracht van de verklaringen van de asielzoeker wanneer hij of zij (bijvoorbeeld) geen documenten had overlegd om zijn verhaal te staven.⁵⁶ Iemand die onvoldoende details kon geven over bijvoorbeeld de reisroute (bijvoorbeeld over de stoel van het vliegtuig of de kleding van de steward(ess)), of die geen reis- en/of identiteitsdocumenten kon overleggen, kon worden afgewezen omdat de 'positieve overtuigingskracht' aan het asielverzoek ontbrak.⁵⁷ Er gold een strengere bewijslast, nog voordat was toegekomen aan de inhoud van het asielverzoek. De rechter mocht deze 'geloofwaardigheidsoordelen' slechts zeer terughoudend toetsen. Er was veel kritiek op deze POK-toets.⁵⁸

46 Art. 31 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000): *'Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt afgewezen als ongegrond in de zin van artikel 32, eerste lid, van de Procedurerichtlijn, indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen.'*

47 Art. 31 lid 2 Vw 2000: *'De vreemdeling brengt alle elementen ter staving van zijn aanvraag zo spoedig mogelijk naar voren. Onze Minister beoordeelt in samenwerking met de vreemdeling de relevante elementen'*; Art. 31 lid 3 Vw 2000: *'De elementen, bedoeld in het tweede lid, omvatten de verklaringen van de vreemdeling en alle relevante documentatie in het bezit van de vreemdeling.'*

48 Art. 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) omvat het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Art. 3 EVRM verbiedt ook uitzetting naar een land waar een persoon een reëel risico loopt op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

49 Art. 31 lid 6 Vw 2000: *'Indien de vreemdeling zijn verklaringen of een deel van zijn verklaringen niet met documenten kan onderbouwen, worden deze verklaringen geloofwaardig geacht en wordt de vreemdeling het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan: a. de vreemdeling heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn aanvraag te staven; b. alle relevante elementen waarover de vreemdeling beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen; c. de verklaringen van de vreemdeling zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn aanvraag.'*

50 Art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

51 Art. 31 lid 6 Vw 2000.

52 UNHCR, *Beyond Proof*, 2013, p. 96: *'In the Netherlands, case law provides that it is reasonable to expect applicants to bring all relevant documentation with them from their country of origin, or place of habitual residence, unless the threat of persecution or risk of serious harm was so acute that it prompted a sudden and precipitate flight'*; p. 97: *'The assumption appears to be that, notwithstanding potentially hazardous journeys, people fleeing persecution and serious harm should know that they should have and keep their documents carefully secured.'*

53 ABRvS, 15 maart 2005, (200500388) JV2005/185, RV2005/53.

54 Art. 31 Vw 2000 (oud): het artikel noemde bijvoorbeeld bedrog, het indienen van een aanvraag onder een andere naam, het overleggen van valse reisdocumenten, het zich niet onverwijld melden na irreguliere binnenkomst, het toerekenbaar niet overleggen van reis- en identiteitsdocumenten dan wel andere bescheiden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag.

55 ABRvS, 27 januari 2003, nr. 200206297/1, r.o. 2.4.5, JV 2003/103.

56 Ibid.

57 UNHCR, *Beyond Proof*, 2013, p. 238

58 ACVZ, *De geloofwaardigheid gewogen*, 2016, p. 27: *'Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht [...] had tot gevolg dat in het onderzoek naar en de beoordeling van de geloofwaardigheid de nadruk kwam te liggen op negatieve elementen. Elementen die ten voordele van de asielzoeker spraken kwamen in de besluiten van de staatssecretaris nauwelijks aan bod.'*

Uit onderzoek van UNHCR in 2013 (UNHCR *Beyond Proof*) bleek dat deze POK-toets in Nederland (ook in vergelijking met andere EU-landen) leidde tot (te) zware bewijslast.⁵⁹ De UNHCR sprak zijn zorgen uit over het feit dat wanneer (bijvoorbeeld) de afkomst niet werd geloofd, de andere relevante elementen van het asielverzoek niet meer werden beoordeeld:

'If an essential factual circumstance, such as the applicant's asserted origin, is not considered credible, the decision-maker may conclude that all the applicant's statements about events and assumptions that derive from this factual circumstance are also not credible. Based on UNHCR's review of case files in the Netherlands, it was observed that in some cases not all identified material facts were assessed for credibility. The research therefore indicated that there may be differences in state practice regarding whether the credibility of each material fact is assessed.'

UNHCR 2013⁶⁰

Ook sprak de UNHCR zijn zorgen uit over het feit dat de IND in geen van de door de UNHCR onderzochte dossiers refereerde aan het beginsel van het 'voordeel van de twijfel', terwijl dit beginsel wel in de wet staat.⁶¹ Door de strikte voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat dit beginsel wordt toegepast, blijkt het in de praktijk vrijwel nooit te worden gebruikt. In 2016 concludeert ook de Adviescommissie Vreemdelingenzaken dat er meer aandacht moet zijn voor de zwaarte van bepaalde elementen en het voordeel van de twijfel.⁶² Ook uit onderzoek van de Universiteit Leiden naar de uitwerking van het beleid na invoering van de werkinstructie 2014/10 (de integrale geloofwaardigheidstoets), blijkt dat het concept van het voordeel van de twijfel nauwelijks wordt toegepast.⁶³

*'[...] UNHCR's review of case files suggested that decision-makers rarely explicitly refer to the principle in their internal written evaluations or written decisions.'*⁶⁴

'[...] the principle of the benefit of the doubt reflects the recognition of the considerable difficulties that applicants face in obtaining and providing evidence to support their claim.'

'[...] Moreover, the need for the principle is reinforced by recognition of the fact that an applicant's life and/or integrity may be put at grave risk if international protection is wrongfully declined.'

'[...] The application of such a high threshold of credibility [...] increases the risk of refoulement contrary to Article 33 of the 1951 Convention.'

UNHCR⁶⁵

59 UNHCR, *Beyond Proof*, 2013, p. 238: 'In the overwhelming majority of cases in UNHCR's sample of the Netherlands, the applicants were required to meet the higher threshold of 'positive persuasiveness'. In nearly all these cases, this threshold was applied because the determining authority considered the applicant accountable for an inability to produce a travel document, identity card, or other papers thought necessary for the assessment of the application.'

60 Ibid. p. 228.

61 UNHCR, *Beyond Proof*, 2013, p. 232; Art. 31 lid 6 Vw 2000.

62 ACVZ, *Geloofwaardigheid gewogen*, 2016; Ook het *UNHCR Handboek*, par. 196 e.v. en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wijzen erop dat het 'voordeel van de twijfel' frequent zou moeten worden toegepast.

63 Art. 31 lid 6 Vw 2000; Universiteit Leiden en VluchtelingenWerk, *Bij gebrek aan bewijs*, 2016. De resultaten van dit onderzoek bevestigden die bevindingen.

64 UNHCR, *Beyond Proof*, 2013, p. 230.

65 Ibid. p. 239.

1.2.3 Twijfel over een element: het hele relaas ongeloofwaardig?

Een asielzoeker moet alle elementen die kunnen dienen om zijn asielverzoek te staven, zo spoedig mogelijk indienen.⁶⁶ De IND heeft vervolgens tot taak om, in samenwerking met de asielzoeker, de relevante elementen van het verzoek te beoordelen. In de Europese Kwalificatierichtlijn staat uitgewerkt wat wordt verstaan onder *relevante elementen*: de verklaringen van de asielzoeker en alle documentatie die hij bezit over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.⁶⁷ Identiteit en nationaliteit behoren tot de relevante elementen.⁶⁸ Van ieder element moet zelfstandig de geloofwaardigheid worden beoordeeld. Wanneer het relaas geloofwaardig wordt bevonden, moet de zwaarwegendheid worden beoordeeld.⁶⁹ De criteria van de Kwalificatierichtlijn zijn overgenomen in de Vreemdelingenwet en in de vreemdelingencirculaire⁷⁰ en verder uitgewerkt in IND-werkinstructie 2014/10.⁷¹

Sinds 2015 geldt Werkinstructie 2014/10.⁷² In de plaats van het leerstuk van de 'positieve overtuigingskracht'⁷³ kwam 'de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling'. Per *relevant element* moet worden bekeken welke omstandigheden van invloed zijn op de geloofwaardigheid ervan. Nationaliteit en identiteit zijn twee van de relevante elementen. Hoewel volgens de Raad van State het asielrelaas slechts betekenis kan hebben tegen de achtergrond van de identiteit, nationaliteit en herkomst van de vreemdeling,⁷⁴ bevestigt hij ook dat de elementen van een asielrelaas in samenhang moeten worden gewogen wanneer de geloofwaardigheid integraal wordt beoordeeld.⁷⁵

Wel kan – volgens de werkinstructie – het verstrekken van onjuiste gegevens soms van dusdanige aard zijn dat daarmee het hele asielrelaas, en de daarin vervatte relevante elementen, als ongeloofwaardig moeten worden aangemerkt.⁷⁶ Volgens de werkinstructie frustrereert de vreemdeling hiermee feitelijk al het verdere onderzoek. Daarom stopt in deze gevallen de verdere toets. Toch hoeft een leugen of vals document niet in alle gevallen reden te zijn om te twijfelen aan de geloofwaardigheid van de asielzoeker.

66 Art. 4 Kwalificatierichtlijn stelt dat lidstaten van de asielzoeker mogen verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient.

67 Art. 4 lid 2 Kwalificatierichtlijn.

68 Art. 4 lid 2 Kwalificatierichtlijn: '*De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.*' Deze norm is neergelegd in art. 31 Vw 2000, verder uitgewerkt in de Vc en uitgelegd in de werkinstructie.

69 Karen Geertsema, A&MR 2015, Nr.4: *De Nieuwe werkinstructie over geloofwaardigheid in asielprocedures*, p. 167: '*Het kan dus zijn dat sommige elementen ongeloofwaardig zijn, terwijl andere elementen reden zijn om internationale bescherming te verlenen.*'

70 De bepaling van artikel 4 lid 1 t/m 5 Kwalificatierichtlijn is opgenomen in artikel 31 eerste lid Vw 2000; 4.4 Vc. geloofwaardigheid, onder 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3.

71 Werkinstructies zijn géén beleidsregels, maar procedurele instructies en niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 2000, zie ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Werkinstructies.aspx

72 WI 2014/10 *Inhoudelijke beoordeling (asiel)*.

73 ACVZ, *De geloofwaardigheid gewogen*, 2016, p. 27: '*De memorie van toelichting bij de wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de Procedurerichtlijn geeft als belangrijkste reden voor de afschaffing van het leerstuk van de positieve overtuigingskracht, dat de motivering onder de POK-toetsing niet altijd even inzichtelijk was. Zo werden, aldus de wetgever, zeer ongelijksoortige situaties onder dezelfde verzwaarde bewijslast afgedaan en gemotiveerd.*'

74 ABRvS, 24 december 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:4061); ABRvS, 6 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:292).

75 ABRvS, 20 december 2018, nr. 201708813/1/V2 en nr. 201802017/1/V2; ABRvS, 2 september 2016, nr. 201602357/1/V2, '*Volgens Werkinstructie 2014/10 betekent de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling niet dat de ongeloofwaardigheid van één relevant element van het asielrelaas automatisch doorwerkt naar andere elementen [...]*'

76 WI 2014/10, p. 11, 3.2.3 Verstrekken onjuiste gegevens: '*Het gaat hierbij om het verstrekken van valse informatie of documenten of het achterhouden van relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, zodanig dat er ook wel gesproken kan worden van misleiding.*'

'Examiners should also be aware of the subliminal influence of factors that are pertinent to the material facts of the application. For example, that an applicant has told a lie(s), concealed a fact(s) or submitted fraudulent documentation is not necessarily decisive in the assessment of credibility of the applicant's statements on material elements in the claim. A lie or submission of false documentary or other evidence may be re-evaluated once all the circumstances of the case are known.'

UNHCR⁷⁷

Volgens de Procedurerichtlijn kan het overleggen van valse documenten betekenen dat een verzoek versneld of in een grensprocedure kan worden afgehandeld, tenzij iemand goede redenen kan aanvoeren.⁷⁸

Met de invoering van Werkinstructie 2014/10 moest ook de motivering van de geloofwaardigheidsbeoordeling inzichtelijker worden. De rechterlijke toetsing bleef echter beperkt tot de vraag of de IND zich 'in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen' dat een element ongeloofwaardig is.⁷⁹

Volgens de Raad van State creëerde Werkinstructie 2014/10 geen wijziging van beleid.⁸⁰ Dat betekende dat asielzoekers die vóór 2014 waren afgewezen omdat van hun verhaal 'geen positieve overtuigingskracht' uitging, geen nieuwe aanvraag konden doen. De Raad van State oordeelde dat de omstandigheden van toerekenbare ongedocumenteerdheid en misleiding afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van een asielrelaas, en met zich meebrengen 'dat een vreemdeling zich meer moet inspannen om zijn asielrelaas alsnog aannemelijk te maken, zij het dat de staatssecretaris in een concreet besluit kenbaar zal motiveren hoe deze van invloed zijn op die geloofwaardigheid'.⁸¹

De bewijslast voor mensen zonder documenten bleef – ook na invoering van de werkinstructie – zeer hoog en het door de UNHCR bepleite voordeel van de twijfel werd nauwelijks, of in ieder geval niet zichtbaar, toegepast.⁸²

In de beschikkingen en uitspraken die voor dit onderzoek zijn verzameld en onderzocht, valt het op dat het veelal niet duidelijk is of en hoe de verschillende elementen in onderlinge samenhang zijn gewogen.⁸³ Regelmatig wordt het hele verhaal als ongeloofwaardig afgewezen wanneer er geen identiteitsdocumenten kunnen worden overlegd, of als er twijfel is aan bijvoorbeeld de afkomst.⁸⁴ Ook leidt de ongeloofwaardigheid van identiteit of leeftijd er nogal eens toe dat ook de nationaliteit niet wordt geloofd. In de door Amnesty onderzochte zaken is geen (zichtbare) afweging voor toekenning van het voordeel van de

77 UNHCR, *Beyond Proof*, 2013, p. 39.

78 Zie hierover ook overweging 21 van de Procedurerichtlijn 2013/32/EU: 'Zolang de verzoeker gegronde redenen kan aanvoeren, hoeft het ontbreken van documenten bij binnenkomst of het gebruik van vervalste documenten op zich niet te leiden tot automatische toepassing van een grensprocedure of een versnelde procedure.'; Zie ook art. 31 Procedurerichtlijn.

79 ABRvS, 13 april 2016, 201507952/1/V2ECLI:NL:RVS:2016:890; ABRvS, 13 april 2016, 2015056502/1/V2ECLI:NL:RVS:2016:891; Universiteit Leiden en VluchtelingenWerk, *Bij gebrek aan bewijs*, 2016, p. 60.

80 ABRvS, 2 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2439: dit brengt geen verandering in de bewijslastverdeling.

81 ABRvS, 9 april 2015, 201501445/1/V2, ECLI:NL:RVS:2015:1201.

82 In reactie op dit rapport (27 oktober 2020) wijst het ministerie er op 'dat door de IND wel degelijk toepassing wordt gegeven aan dit beginsel. In dergelijke zaken zal dat echter in de regel leiden tot verlening van een asielvergunning dan wel het achterwege laten van het ongeloofwaardig verklaren van betreffende verklaringen. Dergelijke zaken zullen naar ik aanneem niet in het blikveld van Amnesty geraken. In die zin is het verklaarbaar dat over deze zaken weinig jurisprudentie bekend is en dat advocaten er geen melding van maken.'

83 Deze bevindingen worden ondersteund in verschillende andere onderzoeken, zie bijvoorbeeld VluchtelingenWerk Nederland en Universiteit Utrecht, *Bij gebrek aan bewijs*, 2016.

84 Dit concludeerde ook de UNHCR in 2013: UNHCR, *Beyond Proof*, 2013, p. 232. De UNHCR sprak ook zijn zorgen uit over het feit dat de IND in geen van de door de UNHCR onderzochte dossiers refereerde aan het 'voordeel van de twijfel'-beginsel, terwijl dit beginsel wel in de wet staat opgenomen: Art. 31 lid 6 Vw 2000.

twijfel gemaakt. Wanneer de IND de gestelde identiteit en nationaliteit onvoldoende aannemelijk acht, toetst hij niet meer hoe zwaarwegend het asielrelaas is en komt de vraag of bescherming is geboden niet meer aan de orde. Zo liet de advocaat van de Sudanese Dawoud (zie kader p. 32) onderzoek doen naar de littekens op Dawouds lichaam. De artsen van het instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (IMMO) die de medische rapportage opstellen, achten de aangetroffen littekens zeer consistent met wat Dawoud vertelde over de martelingen door de Janjaweed. Volgens de artsen is het aannemelijk dat zijn psychische klachten (posttraumatische stressstoornis en depressie) voortkomen uit het gestelde relaas. In het geval van Dawoud gelooft de IND zijn herkomst uit Darfur niet en daarom ook zijn Sudanese nationaliteit niet. Om die reden wordt het IMMO-rapport terzijde geschoven. De IND betreft de 'andere elementen', in dit geval medische onderbouwing van de gestelde martelingen, niet bij de beoordeling.

1.2.4 De bewijslast in geval van een opvolgende aanvraag

Volgens de Europese Procedurerichtlijn kunnen lidstaten in geval van een opvolgend asielverzoek extra eisen stellen en *'de betrokken verzoeker ertoe verplichten feiten te vermelden en bewijzen te leveren die een nieuwe procedure rechtvaardigen'*.⁸⁵ De extra eisen mogen de toegang tot een nieuwe procedure niet onmogelijk maken,⁸⁶ en de documenten mogen niet te makkelijk terzijde worden geschoven, zeker niet als ze betrekking hebben op de kern van het asielrelaas.⁸⁷ Daarnaast moet de overheid – ook in het kader van een opvolgend asielverzoek – altijd onderzoek doen naar een mogelijke schending van artikel 3 EVRM.⁸⁸

Ook de UNHCR wijst erop dat feiten die kunnen bijdragen tot herziening van een eerdere beslissing, beoordeeld moeten worden vanuit de vraag of bescherming is geboden.

'UNHCR considers that preliminary examinations should extend both to points of fact and law, and the notion of new elements or findings should be interpreted in a protection-oriented manner, in line with the object and purpose of the 1951 Convention.'

*Facts supporting the essence of a claim, which could contribute to a revision of an earlier decision, should generally be considered as new elements. Procedural requirements, such as time limits, should not be established in a way that could effectively prevent applicants from pursuing subsequent applications.'*⁸⁹

UNHCR

Volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens druist het uitsluiten van documenten die de kern van het asielverzoek vormen, in tegen de beginselen van een zorgvuldig en grondig onderzoek van de aanvraag.⁹⁰ Of een document relevant is voor de beoordeling van een verzoek om internationale

⁸⁵ Art. 42 lid 2 onder a Procedurerichtlijn 2013/32/EU.

⁸⁶ Ibid. art. 42 lid 2: *'Deze regels mogen de toegang voor verzoeker tot een nieuwe procedure niet onmogelijk maken en evenmin leiden tot daadwerkelijke ontzegging of vergaande inperking van een dergelijke toegang.'*

⁸⁷ EHRM, *M.A. en M.D. tegen België*, 19 januari 2016, nr. 58689/12. In de zaak *M.A. en M.D. tegen België* ging het erom dat de Belgische autoriteiten (originele) documenten – overgelegd in een vierde asielaanvraag – niet bij de beoordeling hadden betrokken omdat die documenten in de visie van de autoriteiten eerder hadden moeten worden overgelegd. Het betrof artikelen uit lokale kranten, dagvaardingen en een overlijdenscertificaat van de broer van de aanvragers. Dit werd door het EHRM niet toelaatbaar geacht en gezien als een formalistische aanpak.

⁸⁸ EHRM, *Bahaddar tegen Nederland*, 19 februari 1998, nr. 145/1996/764/965, par. 45; ABRvS, 30 juni 2014 201301155/1N2.

⁸⁹ UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice*, maart 2010, p. 81.

⁹⁰ EHRM, *Singh tegen België*, 2 oktober 2012, nr. 33210/11 en EHRC 2013/7 (met noot van mr. M. Reneman). Het ging in deze zaak om originele identiteitsdocumenten (taskera's), kopieën van paspoorten en e-mails van de UNHCR die niet

bescherming, hangt volgens het Europees Unierecht af van diverse factoren, waaronder de inhoud en kwaliteit van het document, en verklaringen over hoe het is verkregen.⁹¹ Volgens het Hof van Justitie van de EU mogen bepaalde vormen van bewijs niet categoriaal worden uitgesloten.⁹² Het niet inhoudelijk beoordelen van (originele) documenten en informatie, vanwege het ontbreken van referentiemateriaal, kan leiden tot een schending van het refoulementverbod.⁹³

De Advocaat Generaal van het Hof van Justitie van de EU schreef in diens conclusie in de zaak *Bolbol* dat de staat enig bewijs kan verlangen, 'maar niet het best mogelijke bewijs dat in een ideale wereld zou kunnen worden voorgelegd'.⁹⁴

1.2.5 Bewijslast in opvolgende asielaanvragen is (vrijwel) onoverbrugbaar

Volgens het Nederlandse beleid moeten aan een opvolgend asielverzoek nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag liggen.⁹⁵ Een (relevant) document kan een nieuw element zijn. Maar wanneer het een kopie van een document betreft, of wanneer de authenticiteit van de ingebrachte documenten niet kan worden vastgesteld, hoeven de documenten volgens Werkinstructie 2019/9 niet te worden betrokken bij de besluitvorming.⁹⁶ Ook volgens de Raad van State kunnen originele documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, niet worden aangemerkt als nieuwe feiten.⁹⁷ In 2018 oordeelde de Raad van State dat de verantwoordelijkheid bij de asielzoeker ligt. Die moet de authenticiteit van een document laten vaststellen voorafgaand aan het opvolgend verzoek.⁹⁸

Documenten waarvan de authenticiteit niet is aangetoond, kunnen niet worden betrokken bij de besluitvorming. Het opvolgende asielverzoek kan dan zonder gehoor worden afgewezen.⁹⁹

door de Belgische autoriteiten waren onderzocht.

91 Art. 40 Procedurerichtlijn.

92 HvJ-EU, *Nawras Bolbol tegen Hongarije*, 17 juni 2010, C-31/09, punt 52. Het Hof oordeelde dat er ook naar andere vormen van (ondersteunend) bewijs moet worden gekeken.

93 Zie hierover: VluchtelingenWerk Commissie Strategisch Procederen, *Een opvolgende aanvraag en het ontbreken van referentiemateriaal in licht van Unierecht*. Zij verwijzen onder meer naar de toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten, 2007/C 303/02; Zie artikelen 18 (het recht op asiel), 19 (het verbod van refoulement) en 47 (het recht op een effectief rechtsmiddel) van het Handvest. Voor de interpretatie van deze bepalingen uit het Handvest is de rechtspraak van het EHRM inzake de artikelen 3 en 13 EVRM van belang; Zie ook HvJ-EU, C-652/16, 4 oktober 2018 (*Ahmedbekova*), over art. 40 Procedurerichtlijn, zie par. 101-102.

94 Concl. A-G Sharpston, HvJ-EU, *Nawras Bolbol tegen Hongarije*, 17 juni 2010, C-31/09, par. 102.

95 Art. 30a eerste lid, aanhef en onder d Vw 2000; WI 2019/9 *Procedure herhaalde aanvragen*: In geval van valse documenten of wanneer de authenticiteit niet kan worden vastgesteld kan het opvolgend asielverzoek zonder gehoor worden afgewezen.

96 WI 2019/9 *Procedure herhaalde aanvragen*; Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS (onder meer de uitspraken van 8 oktober 2007, 200704465/1; 7 april 2010, 200902935/1; en 23 mei 2011, 201007949/1) is een door een vreemdeling overgelegd document in een opvolgende aanvraag geen nieuw element of bevinding indien de authenticiteit van het overgelegde document niet kan worden vastgesteld. Voorts blijkt uit vaste jurisprudentie van de ABRvS dat het niet aan verweerder is om de eventuele valsheid van een overgelegd document aan te tonen maar dat het aan de betreffende vreemdeling is om de gestelde authenticiteit te onderbouwen (zie ook de uitspraak van de ABRvS van 8 oktober 2007, 200704465/1).

97 ABRvS, 25 september 2003, 200304202/1, JV 2003/504. Bovendien wordt ook de Bahaddar-exceptie restrictief uitgelegd. De Bahaddar-exceptie houdt in dat een asielzoeker de mogelijkheid moet hebben om een opvolgende asielaanvraag inhoudelijk te laten beoordelen wanneer bij terugkeer sprake zou kunnen zijn van een schending van artikel 3 EVRM. Echter, in dit soort zaken is deze exceptie niet toepasbaar omdat de authenticiteit van het overgelegde document niet is aangetoond. Zie ABRvS, 7 juli 2010 200907796/1/V2, JV 2010/323 noot A.M. Reneman; ABRvS, 14 januari 2011, 201004196/1/V3.

98 ARRvS, 19 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2473; HvJ-EU, 22 november 2012, *M.M.*, ECLI:EU:C:2012:744.

99 ABRvS, 19 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2473; In geval sprake is van valse of vervalste documenten dan wel documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld afgezien van het horen van de vreemdeling. Art. 3.118b lid 3 Vb; Par. C1/2.9 Vc; WI 2019/9, p. 5; ABRvS, 23 mei 2011, nr. 201007949/1/V2; ABRvS, 8 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5763, ABRvS, 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0709 en ABRvS, 23 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:4709.

'De bewijslast voor een opvolgende aanvraag ligt zo hoog, daar is bijna niet aan te voldoen. Je moet met nieuwe stukken komen en het moet sluitend bewijs zijn, anders kom je er nooit doorheen.'

Advocaat M. van Zantvoort

In de zaak van Michael (zie kader) valt het op dat de IND ingebrachte onderzoeks-rapporten terzijde schuift vanwege de niet-geloofde herkomst. Hieronder waren medisch onderzoek naar de ondergane martelingen en de resultaten van een onderzoek dat was uitgevoerd in het land van herkomst.¹⁰⁰ Daarmee is voorbijgegaan aan de rol die dergelijk ondersteunend bewijs kan leveren bij het onderbouwen van de identiteit en nationaliteit, en daarmee het asielrelaas. Het is de vraag hoe dit zich verhoudt tot het Unierecht.¹⁰¹

Michael: rapporten en documenten terzijde geschoven; volgens rechter moest voordeel van de twijfel toegepast

In het jaar 2000 vallen Sierra Leonse rebellen Dar es Salaam in Guinee binnen. Ze zaaien er terreur en plunderen voorraden. Mensen worden vermoord, verdwijnen spoorloos en huizen worden in brand gestoken. Michael woont midden in Dar es Salaam en maakt alles van dichtbij mee. Nadat de rebellen zijn vertrokken wordt hij door de Guinese autoriteiten gearresteerd op verdenking van steun aan de rebellen, en naar de gevangenis gebracht. Hier wordt hij ernstig gemarteld en mishandeld. Na overplaatsing naar een andere gevangenis weet hij vrij te komen en ontvlucht Guinee. Zijn lichaam zit vol littekens wanneer hij in 2001 asiel aanvraagt in Nederland. Toch wordt zijn asielverzoek in 2002 afgewezen. Hoewel zijn nationaliteit niet wordt betwist, acht de IND het niet aannemelijk dat Michael uit de regio Dar es Salaam komt.

Michael komt terecht bij de Stichting Vluchtelingen in de Knel voor hulp bij een opvolgende aanvraag. Het lukt Vluchtelingen in de Knel om in Dar es Salaam onderzoek te laten doen naar hetgeen Michael in zijn asielrelaas vertelde. De onderzoekers schrijven een gedetailleerde rapportage met foto's van zijn dorp, verklaringen van dorpsbewoners en functionarissen (zoals het dorps hoofd), en identiteitsdocumenten.¹⁰²

In 2017 dient Michael een opvolgend asielverzoek in. Dit verzoek is onderbouwd met het rapport van het onderzoek ter plaatse, landeninformatie over de invallen van rebellen in Dar es Salaam, identiteitsdocumenten die hij alsnog heeft verkregen¹⁰³ en een medische rapportage van iMMO¹⁰⁴ over de ondergane martelingen. De artsen die Michael hebben onderzocht zien zijn littekens als *'zeer sterk medisch steunbewijs voor de door betrokkene gestelde martelingen'*.¹⁰⁵

100 Par. C1/2.9 Vc; WI 2019/9, p. 5: Een opvolgend asielverzoek dat hoofdzakelijk is gebaseerd op stukken die de medische situatie betreffen, mag zonder horen worden afgedaan.

101 Volgens art. 18 lid 1 van de Procedurerichtlijn 2013/32/EU is de IND verplicht om in gevallen waarin dat relevant is voor de beoordeling van de asielaanvraag onderzoek naar medisch steunbewijs op te starten. Zie hiervoor ook artikel 3.109e Vb en C1/4.4.4 Vc; WI 2016/4, *Forensisch medisch onderzoek naar steunbewijs (FMO)*.

102 Onderzoeksrapport Kindia, januari 2017.

103 Bureau Documenten oordeelde dat *'deze documenten waarschijnlijk echt [...] respectievelijk mogelijk echt [...] zijn, maar omdat niet kan worden vastgesteld of de documenten door het bevoegde gezag zijn opgemaakt en afgegeven [...] is de authenticiteit niet vast komen te staan.'*

104 Onderzoek van iMMO 23.03.2016, nr. 2015.10/110. Het IMMO heeft inzage gehad in 26 medische documenten en zelf onderzoek gedaan. Rb Den Haag, ZP 's Hertogenbosch, 9 juli 2018, NL18.999.8.

105 In het (medische) iMMO-rapport wordt geconcludeerd dat het zeer aannemelijk is dat de (deels forse) littekens en de fysieke klachten van eiser zijn voortgekomen uit de gebeurtenissen zoals vermeld in het asielrelaas (gradaties 'typerend', 'consistent' en 'zeer consistent') en dat de chronische PTSS met depressieve en psychotische kenmerken 'kenmerkend' is voor de gestelde asielmotieven.

De IND wijst dit opvolgende asielverzoek af. De identiteitsdocumenten zijn weliswaar als echt bestempeld, maar er kan niet worden vastgesteld of ze door het bevoegde gezag zijn opgemaakt en afgegeven. De documenten worden terzijde geschoven omdat (volgens de IND onder verwijzing naar het ambtsbericht),¹⁰⁶ in Guinee veel frauduleuze documenten worden afgegeven. Feitelijk betekent dit dat het voor Michael onmogelijk is met documenten zijn asielrelaas te onderbouwen. Volgens de IND is Michaels herkomst (de kern van het asielrelaas) ongeloofwaardig, en daarom vormt de medische rapportage geen aanwijzing voor nader onderzoek.¹⁰⁷

De rechter verklaart het beroep van Michael tegen de afwijzende beschikking gegrond. De IND heeft onvoldoende de integrale geloofwaardigheidsstoets toegepast. De rechter redeneert dat het immo-rapport inhoudelijk had moeten worden beoordeeld, en dat het voordeel van de twijfel moest worden toegepast ten aanzien van de geloofwaardigheid van de herkomst:

*'Bij de beoordeling van de in deze procedure ingebrachte documenten kan verweerder immers ook een welwillende houding aannemen en concluderen dat de gestelde herkomst niet is uitgesloten en aanknopingspunten aanwezig zijn voor een herkomst in Dar es Salam.'*¹⁰⁸

Na een aanvankelijk gegrond beroep bij de rechtbank in 2018, verwijst de Raad van State (in hoger beroep) in 2019 de zaak weer terug naar de rechter, omdat deze met bovenstaand oordeel niet terughoudend heeft getoetst.¹⁰⁹

Nu de zaak is terugverwezen naar de rechtbank doet UNHCR op 18 juni 2020 een interventie waarin zij benadrukken dat het ongeloofwaardig achten van de herkomst niet automatisch betekent dat de andere relevante elementen ook ongeloofwaardig zijn: *'Als gevolg van het ontbreken van een zorgvuldige en volledige beoordeling van de vrees voor vervolging is het mogelijk dat een vluchteling niet als zodanig kan worden geïdentificeerd, wat het risico op refoulement met zich meebrengt.'*¹¹⁰

Op moment van publicatie van dit rapport is Michael nog altijd in afwachting van de nieuwe uitspraak van de rechtbank.

106 Ambtsbericht Guinee, 20 juni 2014. Volgens het ambtsbericht staan ambtenaren, politie, rechters en officieren van justitie bloot aan corruptie omdat zij zeer weinig salaris ontvangen.

107 Voornemen, 29 december 2017, p. 6-8. Dit wordt bevestigd in de beschikking van dezelfde aanvraag d.d. 23-05-2018.

108 Rb Den Haag, ZP 's Hertogenbosch 9 juli 2018, NL18.9998.

109 ABRvS, 28 augustus 2019, 201805843/1/V2. De rechter zou ten onrechte ambtshalve hebben getoetst: *'De Afdeling ziet aanleiding om de zaak met toepassing van artikel 8:115, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb, naar de rechtbank terug te wijzen, zodat zij in deze zaak het arrest Alheto van 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:584, en de uitspraak van de ABRvS van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2073 over nieuwe asielmotieven kan betrekken en kan beoordelen of en, zo ja, welke gevolgen die hebben voor deze zaak.'*

110 Brief UNHCR, 18 juni 2020, ingebracht bij de rechtbank in het beroep tegen de afwijzing van het asielverzoek. UNHCR benadrukt dat er beoordeeld moet worden of Michael vanwege zijn profiel een gegronde vrees voor vervolging heeft, ook wanneer bepaalde gebeurtenissen niet geloofwaardig worden geacht: *'In die beoordeling dienen de overgelegde bewijsstukken (waaronder de medische stukken), beschikbare informatie over Guinee en de persoonlijke omstandigheden van uw client (waaronder zijn psychologische kwetsbaarheid en zichtbare littekens) betrokken te worden.'*

Dat de rechter oordeelt dat de IND het overgelegde medische rapport had moeten betrekken bij het beoordelen van de geloofwaardigheid, is zeer terecht. Amnesty acht het uitermate zorgwekkend dat onderzoeksrapporten van het iMMO – steunbewijs voor martelingen – terzijde worden geschoven als de herkomst van de asielzoeker niet wordt geloofd. Het uitgangspunt van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling, is dat geloofwaardig geachte elementen de geloofwaardigheid van *andere* elementen kunnen ondersteunen. Toch geldt dat in de praktijk niet voor de elementen nationaliteit, identiteit en herkomst. Wanneer deze als ongeloofwaardig worden beoordeeld, wordt daaraan een andere waarde toegekend. Michaels zaak illustreert dit op schrijnende wijze.

In de voor dit onderzoek bestudeerde zaken werden onder meer (second opinion) taalanalyses, medische rapportages over trauma's en littekens, verklaringen, brieven en (kopieën van) documenten uit het herkomstgebied terzijde geschoven omdat ze niet zouden voldoen aan de voorwaarden om als nieuwe elementen en bevindingen te gelden. Het voordeel van de twijfel werd niet toegepast.¹¹¹ In die gevallen komt de IND niet meer toe aan de beschermingsvraag.

Voor dit rapport is niet speciaal onderzocht hoe marteling en trauma bij de asielbeslissing zijn meegewogen. Toch constateerden we in meerdere zaken dat de invloed van ondergane marteling en trauma niet of nauwelijks was meegewogen omdat nationaliteit, herkomst of identiteit niet aannemelijk werden geacht.¹¹² Dit is problematisch, omdat traumatische ervaringen een reden kunnen zijn waarom mensen minder goed in staat zijn een consistente of volledige verklaring af te leggen.¹¹³

De schade die kwetsbare personen hebben opgelopen (inclusief de bewijzen van marteling en trauma) worden in dergelijke gevallen niet bij de beoordeling betrokken. Vanwege de relatief nog zwaardere horde in opvolgende aanvragen waar identiteit en nationaliteit niet zijn geloofd, doet het iMMO tegenwoordig in die gevallen meestal geen onderzoek meer. De IND neemt de rapportages toch niet mee, ook al zijn er ernstige aanwijzingen van marteling.

'iMMO verricht in principe geen forensisch medisch onderzoek indien de nationaliteit/identiteit van betrokkene niet vaststaat. Ook al heeft iemand naar eigen zeggen veel medische klachten en littekens als gevolg van foltering en geweld, in de praktijk is gebleken dat de IND een onderzoek daarnaar terzijde schuift vanwege de onbekende nationaliteit/identiteit.'

Annemieke Keunen, Stichting iMMO

¹¹¹ Zie over de Nederlandse praktijk met betrekking tot het voordeel van de twijfel onder par. 1.2.2 p.17 e.v.

¹¹² Hoewel WI 2019/4 (net als WI 2014/10) oog heeft voor het referentiekader van de asielzoeker en de wijze waarop de vragen moeten worden gesteld, gaat de werkinstructie niet in op de effecten van traumatische ervaringen op het geheugen en het vermogen te verklaren.

¹¹³ Zie onder andere M. Hupperetz e.a., *'De invloed van trauma op de accurateheid van verklaringen'*, NJB 2018, nr. 18, p. 1266-1273; J. Herlihy, & S.W. Turner, *'Should discrepant accounts given by asylum seekers be taken as proof of deceit?'*, 2006, *Torture* no.16(2) p. 81-92; H. Evans Cameron, *'Refugee Status Determinations and the Limits of Memory'*, 2010, *International Journal of Refugee Law* no. 22 (4), p. 469-511; T.S. van Veldhuizen (2017), *Where I come from and how I got there: Assessing credibility in asylum cases* (diss.) Maastricht University, Enschede, Gildeprint Drukkerijen.

Dit is ook in strijd met artikel 18 lid 1 van de Procedurerichtlijn dat bepaalt dat indien relevant voor de beoordeling van het asielverzoek onderzoek naar medisch steunbewijs kan worden opgestart. Zie ook art. 3.109e Vreemdelingenbesluit en Vreemdelingencirculaire C1/4.4.4 en WI 2016/4 Forensisch medisch onderzoek naar steunbewijs.

Ngo's die asielzoekers proberen te helpen documenten op te vragen om een opvolgende aanvraag voor te bereiden, zijn zeer somber over het (alsnog) bewijzen van de identiteit en nationaliteit. Ook bij een grondige voorbereiding worden nieuwe documenten en expertrapporten vaak niet gezien als 'nieuwe elementen en bevindingen':

'Zoals laatst bij de zaak van Amrita, een vrouw uit Tibet.¹¹⁴ Aan haar opvolgend verzoek hadden we meer dan een jaar gewerkt. Voor de aanvraag hebben we nieuw bewijs verzameld, waaronder een onafhankelijke taalanalyse – waarvoor we veel geld hadden betaald – die haar in de Tibet Autonomous Region plaatste.¹¹⁵ Maar in Ter Apel kreeg ze direct een voornemen: er waren geen nieuwe feiten. Gelukkig is ze dankzij de door de advocaat ingediende zienswijze uiteindelijk alsnog toegelaten tot de asielprocedure.'

Marlotte van Dael, ASKV

Sommige organisaties geven aan dat het vaak niet meer haalbaar is om hun beperkte capaciteit in zaken te steken waarbij de nationaliteit en identiteit niet geloofd worden.

'Normaal onderzoeken we of we de zaak serieus vinden en kijken we of we aanknopingspunten zien en of we bijvoorbeeld de hulp van een expert kunnen inzetten. Maar als alles qua identiteit, nationaliteit en etniciteit niet geloofd wordt, dan staan we meestal machteloos. Wat we ook aan bewijzen aanvoeren: het is zelden genoeg.'

Anouk Willemsen-Habanakeh, Vluchtelingen in de Knel

In december 2019 stelde de rechtbank Den Bosch prejudiciële vragen aan het EU-Hof van Justitie (HvJ-EU) over hoe het begrip 'nieuwe elementen en bevindingen' zoals benoemd in artikel 40 van de Procedurerichtlijn¹¹⁶ moet worden uitgelegd. De rechter wil weten of het Nederlandse beleid om kopieën en niet-verifieerbare documenten buiten beschouwing te laten in overeenstemming is met het Unierecht.¹¹⁷ Ook wil de rechtbank weten of lidstaten bij de beoordeling van documenten in een asielprocedure onderscheid mogen maken tussen een eerste en opvolgende aanvraag, en of lidstaten bij opvolgende aanvragen minder invulling hoeven te geven aan de samenwerkingsplicht.¹¹⁸ Ook de rechtbank Arnhem acht de beantwoording van de prejudiciële vragen door het Hof van Justitie relevant voor de beoordeling van het beroep en houdt daarom de verdere behandeling van de zaak aan.¹¹⁹

114 Dossier bekend bij ASKV: de IND gelooft wel dat deze vrouw van Tibetaanse afkomst is, maar niet dat haar herkomstgebied de Tibet Autonomous Region in China is. Tibetanen die illegaal China zijn uitgereisd kunnen vanwege die illegale uitreis problemen ondervinden bij terugkeer. In het landenbeleid ten aanzien van China wordt dit onderkend. (Geloofwaardig geachte) illegaal uitgereisde Tibetanen kunnen voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-54606.html

115 De taalanalyse concludeerde dat zij zeer waarschijnlijk uit de Tibetan Autonomous Region afkomstig is.

116 Procedurerichtlijn 2013/32/EU.

117 Rb Den Haag, ZP Den Bosch, 17 december 2019, NL19.20920: 'Is het door de beslissingsautoriteit van een lidstaat bepalen dat originele documenten nooit nieuwe elementen of bevindingen kunnen zijn indien de authenticiteit van deze documenten niet kan worden vastgesteld verenigbaar met artikel 40, lid 2, Procedurerichtlijn, in samenhang gelezen met artikel 4, lid 2, Kwalificatierichtlijn en artikelen 47 en 52 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie? Indien dit niet verenigbaar is, maakt het dan nog verschil als bij een volgend verzoek kopieën van documenten of documenten die afkomstig zijn uit een niet-objectief verifieerbare bron worden ingebracht door de verzoeker?'

118 Rb Den Bosch, 17 december 2019, NL19.20920: 'Moet artikel 40 Procedurerichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, Kwalificatierichtlijn, aldus worden uitgelegd dat het de beslissingsautoriteit van een lidstaat is toegestaan om bij de beoordeling van documenten en toekenning van bewijswaarde aan documenten onderscheid te maken tussen documenten die worden overgelegd bij een eerste verzoek en bij een volgend verzoek? Is het een lidstaat toegestaan om bij de overlegging van documenten bij een volgend verzoek geen verdere invulling meer te geven aan de samenwerkingsverplichting als de authenticiteit van die documenten niet kan worden vastgesteld?'

119 Rb Arnhem, 18 september 2020, NL20.15576, zie ook Nieuwsbrief LOS 17-21, 12 oktober 2020.

1.3 STAAT MAG ONDERZOEK BESCHERMINGSVRAAG NIET ACHTERWEGE LATEN

In 2019 werd Werkinstructie 2019/4 *Herkomstonderzoek in asielzaken* gepubliceerd. Deze werkinstructie gaat uitgebreid in op de beschikbare instrumenten en methoden om vast te stellen of de gestelde herkomst geloofwaardig is.¹²⁰ Waar in Werkinstructie 2014/10 ‘misleiding’ en ‘frustreren van het onderzoek’ redenen waren om verder onderzoek te staken (zie onder 1.2.3) gaat deze werkinstructie een stap verder:

Werkinstructie 2019/4:

‘Wanneer uit herkomstonderzoek blijkt dat de asielzoeker geen informatie over zijn directe woon- en leefomgeving kan verschaffen en hier geen verschoonbare verklaring voor kan geven, wordt de herkomst en daarmee ook de opgegeven nationaliteit ongeloofwaardig geacht. De IND komt dan niet toe aan de vraag of iemand internationale bescherming nodig heeft.’

En ook:

‘Wanneer de opgegeven nationaliteit niet gevolgd wordt en dus ongeloofwaardig is, hoeft er geen verdere toetsing meer plaats te vinden op zwaarwegendheid.’¹²¹

Daarmee is de werkinstructie een aanscherping van de integrale geloofwaardigheidstoets (Werkinstructie 2014/10). In geval van een ongeloofwaardige nationaliteit hoeft de IND volgens de werkinstructie de andere relevante elementen – zoals bedoeld in de Europese Kwalificatierichtlijn – niet verder te toetsen.¹²²

Dat de IND niet meer toekomt aan de vraag of iemand internationale bescherming nodig heeft als de nationaliteit ongeloofwaardig wordt geacht, is opmerkelijk.¹²³ De beschermingsvraag moet immers centraal staan bij de beoordeling van het non-refoulementverbod, zoals vastgelegd in Vluchtelingenverdrag¹²⁴ en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.¹²⁵ Dat betekent dat de staat onder geen enkele omstandigheid mag verzaken deze toets uit te voeren.

Volgens artikel 1A lid 2 van het Vluchtelingenverdrag is nationaliteit op twee punten van belang: iemand is alleen vluchteling indien hij zich buiten het land van nationaliteit (of gewoonlijk verblijf) bevindt, en hij geen bescherming kan inroepen van dat land. Voor mensen zonder nationaliteit geldt dat ze zich buiten het land van gewoonlijk verblijf moeten bevinden en vanwege de vrees voor vervolging niet naar dat land kunnen terugkeren.

¹²⁰ WI 2019/4 noemt als uitgangspunt dat een herkomstonderzoek wordt opgestart als de herkomst niet wordt ondersteund met authentiek bevonden identiteits- en nationaliteitsdocumenten die de herkomst bevestigen.

¹²¹ WI 2019/4, p. 2 en WI 2019/4, p. 11.

¹²² ABRvS, 31 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3680, hoger beroep van de staatssecretaris tegen de uitspraak Rb Zwolle, NL18.16612, 12 oktober 2018. Zie UPdate 2019 nr. 46; ABRvS, 7 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1596; Rb Arnhem, 13 juli 2018, ECLI:NLRBDHA:2018:9623.

¹²³ WI 2019/4: ‘Indien nationaliteit ongeloofwaardig wordt geacht komt de IND niet toe aan de vraag of iemand internationale bescherming nodig heeft.’

¹²⁴ Art. 33 Vluchtelingenverdrag.

¹²⁵ Art. 3 EVRM omvat het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Art. 3 EVRM verbiedt ook uitzetting naar een land waar een persoon een reëel risico loopt op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Artikel 1A lid 2 van het Vluchtelingenverdrag definieert als vluchteling degene:

*'Die [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.'*¹²⁶

Het artikel zegt dus niet dat de nationaliteit moet zijn vastgesteld voordat kan worden overgegaan tot statusdeterminatie. Volgens hoogleraar Europees asielrecht H. Battjes¹²⁷ zou dat zich ook niet goed verhouden tot de kerngedachte van het Vluchtelingenverdrag: *'om recht te doen aan voorwerp en doel van het vluchtelingenverdrag dient een asielzoeker wiens nationaliteit niet vastgesteld kan worden, te worden behandeld als een staatloze en dus zijn vrees in het land van gewoonlijk verblijf te worden beoordeeld.'*¹²⁸

De Rechtbank Den Haag oordeelde in de zaak van Abdo in 2016 (zie kader) dat het voor het refoulementverbod onder het EVRM niet noodzakelijk is de nationaliteit vast te stellen. Volgens de rechtbank is dit wel een vereiste onder het Vluchtelingenverdrag, maar niet voor de vraag of iemand een reëel risico loopt te worden onderworpen aan een schending van artikel 3 EVRM.¹²⁹ Dit artikel is volgens de rechter een absoluut verbod om een vreemdeling uit te zetten naar een land waar hij een risico loopt te worden behandeld in strijd met die verdragsbepaling.¹³⁰ Dit betekent dus dat het verzoek beoordeeld moet worden met betrekking tot het land waarnaar zou worden uitgezet. De rechter toetste in dit geval of uitzetting in strijd zou kunnen zijn met artikel 3 EVRM, en liet de toets aan het Vluchtelingenverdrag achterwege.¹³¹

Abdo: het risico op schending artikel 3 EVRM moet getoetst worden op land van uitzetting

Abdo, geboren in Sudan, verhuist op driejarige leeftijd naar Ghana. Daar overlijden zijn ouders. Als adolescent ontdekt Abdo dat hij op mannen valt. Nadat zijn seksuele oriëntatie bekend wordt, ontstaan er problemen met de lokale gemeenschap. Familieleden van zijn overleden vader brengen Abdo naar Sudan, waar hij anderhalf jaar lang wordt opgesloten, seksueel mishandeld en misbruikt. Uiteindelijk weet hij te ontsnappen. In 2014 komt hij in Nederland aan en vraagt asiel.

Abdo's asielerzoek wordt afgewezen: *'omdat er gereede twijfel is ontstaan over de door eiser gestelde identiteit en nationaliteit, heeft verweerder het asielrelaas niet verder getoetst.'*¹³²

Ten behoeve van zijn uitzetting wordt Abdo gepresenteerd bij de Ghanese autoriteiten. Volgens de rechtbank Den Haag had de overheid moeten onderzoeken of uitzetting naar Ghana in strijd zou kunnen zijn met artikel 3 van het EVRM. Het refoulementverbod gaat immers om

126 Art. 1A lid 2 Vluchtelingenverdrag: *'[...] owing to wellfounded fear of being persecuted [...], is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country: or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.'*

127 Prof. mr. Hemme Battjes, Hoogleraar Europees asielrecht, research.vu.nl/en/persons/h-battjes

128 Annotatie prof. mr. H. Battjes, JV noten 2017/54 bij Rb Den Haag, ZP Amsterdam, AWB 15/19047.

129 Art 3 EVRM.

130 Rb Den Haag 2016/10/26, AWB 15/19047, ECLI:NL:RBDHA:2016:16530. *'Artikel 3 van het EVRM is, anders dan artikel 1(A) van het Vluchtelingenverdrag, een aan verweerder gericht absoluut verbod een vreemdeling uit te zetten naar een land waar hij een risico loopt te worden behandeld in strijd met die verdragsbepaling.'*

131 Het is mogelijk dat over dit aspect geen gronden zijn aangevoerd. (art. 29 lid 1 onder a Vw 2000). Dan kan de rechter er op grond van art. 869 Awb niet over oordelen.

132 Rb Den Haag 2016/10/26, AWB 15/19047b, citaat op p. 3.

het land waarnaar wordt uitgezet.¹³³ Na deze uitspraak wordt Abdo opnieuw gehoord en komt er een taalanalyse. Uit deze analyse komt Ghana duidelijk naar voren.

Toch blijft de IND bij zijn standpunt dat Abdo's nationaliteit onduidelijk is. De rechter moet er nog een keer aan te pas komen voordat de IND Abdo's verhaal toetst op Ghana. Niet lang daarna krijgt Abdo een verblijfsvergunning.

Hoogleraar Battjes legt in zijn noot bij deze uitspraak uit dat bij het vaststellen van de nationaliteit – net als bij het vaststellen van andere feiten – de staatssecretaris en de vreemdeling een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben.¹³⁴ Als de vreemdeling naar vermogen heeft verklaard, is het aan de staatssecretaris om te bezien of hij meer duidelijkheid kan verkrijgen. Kan dat niet, dan moet volgens Battjes het risico worden beoordeeld met betrekking tot het land dat het meest waarschijnlijk het land is waarvan de asielzoeker staatsburger is.¹³⁵

In het geval van Abdo is er alsnog getoetst aan de risico's van het land waarnaar zou worden uitgezet. In de zaak van Nasir (zie kader hieronder) liep het anders. Hij werd uitgezet zonder dat was getoetst of bescherming was geboden.

Nasir: uitgezet zonder beoordeling van de risico's

Nasir uit Somalië moet zijn land ontvluchten vanwege zijn seksuele oriëntatie. Hij reist met Tanzaniaanse papieren naar Nederland en vraagt asiel aan. Volgens de IND zijn Nasirs identiteit en (Somalische) nationaliteit niet aangetoond. Daarom hoeft zijn asielrelaas (de gestelde vrees voor vervolging vanwege zijn homoseksualiteit) niet te worden getoetst.

Hiermee wordt voorbijgegaan aan het essentiële punt van de asielprocedure: de beoordeling of iemand risico loopt op vervolging of onmenselijke behandeling in het land waarnaar toe wordt uitgezet. In zowel Somalië als Tanzania zijn seksuele handelingen met iemand van hetzelfde geslacht strafbaar, en worden homoseksuelen bedreigd en lastiggevallen. Nasir zou dus in beide landen risico op vervolging lopen.

De DT&V gaat uit van de Tanzaniaanse documenten en Nasir wordt gepresenteerd aan de Tanzaniaanse autoriteiten voor (gedwongen) terugkeer. De Tanzaniaanse autoriteiten geven een laissez-passer (LP)¹³⁶ af, en de DT&V acht Nasirs toelating daarmee gewaarborgd.

Een bezwaar tegen de uitzetting wordt afgewezen door de rechtbank Middelburg: *'Dat verzoeker mogelijk niet de Tanzaniaanse nationaliteit heeft, is niet van belang. Dat verzoeker kopieën van een Somalisch identiteitsdocument heeft overlegd, neemt niet weg dat verweerder de wettelijke bevoegdheid heeft om verzoeker uit te zetten naar Tanzania, omdat zijn toelating in dat land is geborgd.'*¹³⁷

Uit contact met het Meldpunt Vreemdelingendetentie blijkt dat Nasir is uitgezet naar Tanzania en dat hij zelf zou zijn doorgereisd naar Somalië. Het is niet bekend hoe het nu met hem gaat.¹³⁸

133 Rb Den Haag 2016/10/26, AWB 15/19047, noot prof. mr. H. Battjes, JV 2017/54.

134 Battjes verwijst onder meer naar: UNHCR Handbook, par. 196; Art. 4 lid 1 Kwalificatierichtlijn; HvJ-EU, *M.M. t Ierland*, 22 november 2012, C-2777/11.

135 Battjes verwijst hier naar J.C. Hathaway en M. Foster, *The Law of Refugee Status*, p. 54; zie ook Rb Den Haag 2 februari 2018, NL18.1158, www.vluchtweb.nl/node/251096/

136 Een laissez-passer is een tijdelijk reisdocument afgegeven door een vertegenwoordiging van een land.

137 Rb Den Haag, ZP Middelburg, uitspraak voorzieningenrechter, 20 november 2018, AWB 18/8411, r.o. 7.

138 Dossier bekend bij het Meldpunt Vreemdelingendetentie. Het Meldpunt heeft na uitzetting contact gehad met zijn familie.

De IND en de rechter hebben de risico's die Nasir in beide landen loopt niet getoetst. Dat had wel moeten gebeuren.¹³⁹ Uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie volgt dat niet mag worden verlangd dat mensen hun seksuele voorkeur bij terugkeer verbergen.¹⁴⁰

Abdo en Nasir vrezen beiden vervolging op grond van hun seksuele oriëntatie. Het risico op vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag en/of schending van artikel 3 EVRM is voor Abdo reëel in zowel Sudan als Ghana, en voor Nasir in Tanzania en Somalië. In Nasirs geval leidde het ontbreken van een onderzoek naar de risico's voor vervolging tot zijn uitzetting. Abdo kreeg dankzij ingrijpen van de rechter alsnog een verblijfsvergunning.

In de zaak van Justin (zie kader hieronder) oordeelde de rechter dat Justin een zwaarwegend belang heeft dat eerst het onderzoek naar de gestelde identiteit en nationaliteit wordt afgerond voordat hij wordt gepresenteerd bij de Congolese ambassade.¹⁴¹

Justin: rechter oordeelt dat eerst onderzoek naar identiteit en nationaliteit moet zijn afgerond

Justin komt uit de Democratische Republiek Congo, waar hij gevangenzat en is gemarteld omdat hij ervan werd beschuldigd politiek actief te zijn. Hij vluchtte in 2014 via Angola naar Nederland. In Angola kocht hij een Angolees paspoort met een Portugees visum, waarmee hij vervolgens naar de EU reisde.

De IND acht de Congolese nationaliteit en de identiteit van Justin ongeloofwaardig. Zijn asielerzoek wordt zonder inhoudelijke toets afgewezen.¹⁴²

Desalniettemin verzoekt de DT&V na de afwijzing van Justins eerste asielerzoek dat hij, om zijn terugkeer te verwezenlijken, meewerkt aan een presentatie bij de Congolese ambassade – het land waar hij vreest voor vervolging en waarvan de IND niet gelooft dat hij ervandaan komt.

Justin en zijn advocaat gaan hiertegen in beroep. Justin heeft zelf een deskundige gezocht en een contra-expertise aangevraagd voor het Congolese paspoort dat hij heeft. De rechtbank Den Haag (2018) oordeelt dat de uitslag van dat onderzoek moet worden afgewacht, omdat Justin *'een zwaarwegend belang heeft dat eerst het onderzoek naar de gestelde identiteit en nationaliteit wordt afgerond en vervolgens eventueel de door eiser gestelde vrees voor schending van artikel 3 van het EVRM door de autoriteiten van Congo wordt beoordeeld, voordat eiser gepresenteerd wordt bij de Congolese ambassade.'*¹⁴³

139 Rb Den Haag 2016/10/26, AWB 15/19047, noot Battjes JV 2017/54; College voor de Rechten van de Mens, *Human Act or Devil's Pact*, 2017, zie p. 22 van dit rapport voor *De mensenrechtelijke meetlat*.

140 HvJ-EU, X, Y, Z t *Nederland*, 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12/C-201/12. Zie ook Rb Den Haag, ZP Amsterdam, 24 september 2020, AWB 19/9679. *'De rechtbank concludeert dat verweerder voordat hij verder gaat met de terugkeerprocedure gericht op Sierra Leone een nieuw terugkeerbesluit moeten uitvaardigen dat ziet op dat land en dat zij daarbij een artikel 3 van het EVRM beoordeling dienen uit te voeren.'* Het oorspronkelijke terugkeerbesluit was enkel gericht op Gambia.

141 Rb Den Haag 14 december 2018, AWB 18/1510.

142 Ibid. *'Verweerder [de staatssecretaris/de IND] heeft aan de afwijzing van de asielaanvraag van eiser (naar eigen zeggen Congolees) ten grondslag gelegd dat de gestelde identiteit en nationaliteit niet geloofwaardig zijn en dat hij onjuiste gegevens heeft verstrekt.'*

143 Rb Den Haag, 14 december 2018, AWB 18/1510.

De staatssecretaris gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep om te voorkomen dat er een ‘verkeerde precedentwerking’ ontstaat. De staatssecretaris acht het van belang dat iemand – ook hangende een beroep – gepresenteerd kan worden aan het vermeende land van herkomst, omdat anders de meewerkverplichting ernstig wordt beperkt. Uit het hoger beroepschrift blijkt dat de DT&V ook de Angolese vertegenwoordiging om een laissez-passer had verzocht.¹⁴⁴

Als uit documentenonderzoek blijkt dat het Congolese paspoort echt is, neemt de IND deze conclusie over en beoordeelt de gebeurtenissen die Justin in DR Congo heeft meegemaakt als geloofwaardig. Maar de IND vindt het nog steeds niet nodig om de vrees voor vervolging in Congo te toetsen, omdat Justin volgens de IND naar Angola kan gaan. Volgens de IND zou hij twee nationaliteiten hebben: de Congolese en de Angolese.¹⁴⁵

Opmerkelijk genoeg staan op deze paspoorten verschillende namen en geboortedata. Als Amnesty Justins advocaat spreekt zegt hij: *‘Je kan wel twee nationaliteiten hebben, maar je kan onmogelijk twee identiteiten hebben. Hij moet een van beide personen zijn, hij kan ze niet beiden zijn.’* De IND gaat niet in op deze afwijkende gegevens en houdt er geen rekening mee dat voor Justin het reizen op gekochte en valse documenten een noodgreep zou kunnen zijn geweest.

Justins zaak loopt nog.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat de vraag of bescherming geboden is, niet enkel op basis van een niet geloofwaardige of niet vastgestelde nationaliteit buiten beschouwing mag worden gelaten. Daarmee wordt namelijk voorbijgegaan aan de verplichting te toetsen aan het refoulementverbod. Het Vluchtelingenverdrag en het EVRM verbieden staten om mensen uit te zetten naar landen waar zij te vrezen hebben voor vervolging, of het risico lopen op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen.

144 Hoger Beroepschrift IND, 8 januari 2019.

145 Beschikking opvolgende aanvraag d.d. 26 november 2019.

2 GEVOLGEN VAN DE KWALIFICATIE 'ONGELOOFWAARDIGE NATIONALITEIT EN/OF IDENTITEIT'

Zoals in hoofdstuk 1 (Juridisch kader en mensenrechten) beschreven, komt de IND – wanneer sprake is van een ongeloofwaardig geachte nationaliteit – niet meer toe aan de vraag of iemand internationale bescherming nodig heeft.¹⁴⁶ In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijke (vaak ernstige) gevolgen van dit beleid. Zie bijvoorbeeld het verhaal van Dawoud in het kader.

Dawoud: stapels documenten en medische rapporten over martelingen overtuigen IND niet

Dawoud is in 1986 geboren in Darfur (Sudan), waar hij tot zijn vertrek uit Sudan woonde. In 2009 wordt zijn dorp aangevallen door de Janjaweed. Meerdere dorpingen worden vermoord en Dawoud wordt gevangengenomen. De Janjaweed verdenkt hem van lidmaatschap van een politieke beweging en wil een bekentenis en informatie van hem. Dawoud wordt gruwelijk gemarteld. Uiteindelijk ondertekent hij een verklaring: in ruil voor vrijlating belooft hij zich bij de Janjaweed aan te sluiten en als informant voor hen op te treden. Dan duikt hij onder en vlucht hij via Tsjaad naar Libië. In Libië lukt het hem een tijdje als landarbeider te overleven, maar na ruim twee jaar ziet hij zich genoodzaakt om door te reizen. De wonden van de marteling die hij in Sudan heeft ondergaan zijn nog maar nauwelijks hersteld. Identificerende documenten heeft hij nooit gehad, en kon hij voorafgaand aan zijn vlucht ook niet meer regelen. Zijn familie blijkt niet meer te traceren.¹⁴⁷

In november 2011 vraagt Dawoud asiel in Nederland. Omdat hij geen documenten kan overleggen waaruit zijn Darfurese afkomst blijkt, voert de IND een taalanalyse uit. De conclusie: Dawoud heeft weliswaar in Darfur gewoond, maar omdat de 'scherpe randjes' van het Darfurese accent eraf zijn, heeft hij waarschijnlijk geruime tijd daarbuiten gewoond, wellicht in Khartoum. De IND acht daarom zijn Sudanese nationaliteit niet aannemelijk en wijst het asielverzoek af.

Na deze afwijzing klopt Dawoud aan bij de Stichting Vluchtelingen in de Knel om hem te helpen. Experts¹⁴⁸ die de stichting vraagt te reageren op de taalanalyse, constateren ernstige tekortkomingen. Volgens hen vormen de bevindingen geen reden om hem af te wijzen, en zijn er meerdere verklaringen mogelijk voor het verlies van 'de scherpe randjes' in zijn uitspraak.

146 WI 2019/4, *Herkomstonderzoek in asielzaken*, p. 11: 'Wanneer de opgegeven nationaliteit niet gevolgd wordt en dus ongeloofwaardig is, hoeft er geen verdere toetsing meer plaats te vinden op zwaarwegendheid.'

147 Uit de begeleidende brief van 21 april 2017 van Vluchtelingen in de Knel bij de opvolgende asielaanvraag: '[...] de continue onzekerheid rondom het lot van zijn familie bezorgt dhr [...] veel verdriet. Hij grijpt elke mogelijkheid aan om via internet en organisaties iets over hen te weten te komen. Zo zond radio Dabanga onlangs namens hem een radio-oproep uit.'

148 Peter Verney, landenexpert Sudan; dr. Vincent de Rooij, Universiteit van Amsterdam; Monica Schmid, Universiteit van Essex.

In 2014 dient Dawoud vanwege ernstige lichamelijke en psychische klachten een verzoek in voor een verblijfsvergunning op medische gronden. Ondanks het feit dat Dawouds Sudanese afkomst door de IND niet wordt geloofd, wordt dit verzoek afgewezen omdat behandeling in Sudan (!) mogelijk zou zijn.¹⁴⁹

Op 10 mei 2017 dient Dawoud een opvolgend asielerzoek in. Hij onderbouwt dit met landeninformatie,¹⁵⁰ een verklaring over zijn identiteit,¹⁵¹ de *expert opinions* met betrekking tot de taalanalyse, en een medische rapportage over de ondergane martelingen.¹⁵² De artsen van het instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (iMMO) die na uitgebreid onderzoek een medische rapportage hebben opgesteld, achten de aangetroffen littekens zeer consistent met hetgeen Dawoud vertelde over de martelingen door de Janjaweed. Volgens hen is het aannemelijk dat zijn psychische klachten (posttraumatische stressstoornis en depressie) daaruit voortkomen.

Volgens de IND kunnen de ingebrachte stukken niet als nieuw gebleken feiten of omstandigheden worden aangemerkt. Het iMMO-rapport wordt terzijde geschoven ‘*nu de identiteit en nationaliteit van betrokkene niet vaststaan*’. De expertbrieven over de taalanalyse kunnen niet worden beschouwd als contra-expertise. De IND houdt vast aan het oordeel dat Dawouds identiteit en nationaliteit niet aannemelijk zijn gemaakt.¹⁵³

De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, stelt de IND in het gelijk: *Uit het rapport taalanalyse is te herleiden dat eiser op grond van zijn Arabische spraak eenduidig is te herleiden tot Sudan, alsook dat hij behoort tot een niet-Arabische bevolkingsgroep, en dat hij een deel van zijn leven heeft doorgebracht in Darfur. [...] Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich op het standpunt kunnen stellen dat met deze conclusie uit de taalanalyse nog niet is vast komen te staan dat eiser de Sudanese nationaliteit heeft, en ook niet wat zijn identiteit is. Nu de identiteit en nationaliteit niet vast staan, bestaat er dezerzijds geen aanleiding om verder nog inhoudelijk in te gaan op het iMMO rapport.*¹⁵⁴

Het wordt Dawoud zwaar aangerekend dat hij geen authentieke identiteitsdocumenten heeft overlegd.¹⁵⁵ Dawoud durft echter geen contact op te nemen met de Sudanese ambassade. Hij is bang voor de gevolgen voor zijn familie. De medische rapportage van het iMMO waaruit blijkt dat sprake is van forse littekens en ernstige psychische klachten, is zonder inhoudelijke beoordeling terzijde geschoven.

De Raad van State verklaart het hoger beroep ongegrond.¹⁵⁶

149 Afwijzende beschikking art. 64 Vw 2000, 3 oktober 2014.

150 Zoals bijvoorbeeld het artikel van FM Miraya: ‘*UNAMID monitors clashes around Mohajeriya*’, 13 oktober 2008, met informatie over de gebeurtenissen in zijn geboorteplaats; Foto's en krantenartikelen m.b.t. deelname aan demonstraties en seminars en oproep om familie te zoeken via Radio Dabanga.

151 Verklaring van het hoofd van de Tunjur in de stad Nyala, Zuid-Darfur.

152 Medische gegevens en iMMO-rapportage van 30 mei 2016.

153 Beschikking IND, 30 november 2017.

154 Rb Den Haag, ZP Haarlem, NL17.13974 en NL17.13975.

155 De overgelegde verklaring van het hoofd van de Tunjur in de stad Nyala is (ondanks de ondersteunende verklaring van een Sudan-expert) terzijde geschoven omdat er onvoldoende vergelijkingsmateriaal beschikbaar is om tot een oordeel te komen.

156 ABRvS, 3 juli 2019, 201808830/1/V3.



2.1 UITZETTING NAAR GESTELD LAND VAN HERKOMST: VREES VOOR VERVOLGING

Ook als de IND de nationaliteit niet gelooft, kan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) de uitzetting naar datzelfde land in gang zetten. De DT&V noteert de door de IND geregistreerde 'nationaliteit onbekend' niet.¹⁵⁷ Wanneer de nationaliteit in het uitzetproces wordt vastgesteld, checkt de DT&V niet bij de IND of is beoordeeld of de asielzoeker te vrezen heeft voor mensenrechtenschendingen in dit land.¹⁵⁸

Na vragen hierover van Amnesty stelt de DT&V niet verantwoordelijk te zijn voor de beoordeling van asielverzoeken.¹⁵⁹ De DT&V gaat ervan uit dat de IND heeft getoetst aan het risico op schending van het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en Europese richtlijnen. Indien alsnog zou blijken dat de vreemdeling de gestelde nationaliteit bezit – bijvoorbeeld omdat de ambassade een reisdocument ten behoeve van de terugkeer afgeeft – is het *'niet aan de DT&V om formeel of informeel zaken terug te verwijzen naar de IND'*. Volgens de DT&V en de IND is *'het aan de vreemdeling zelf om risico's onder de aandacht te brengen'* en in overleg met de advocaat een nieuwe asielaanvraag in te dienen.¹⁶⁰

Maar ook als een advocaat tijdig reageert wanneer tijdens het uitzettraject weer wordt uitgegaan van het (niet-gelooft) land van herkomst, blijkt dat het voeren van vertrekgesprekken over terugkeer naar dit land nog niet betekent dat de IND en de rechter de herkomst alsnog geloven. Het enkel voeren van vertrekgesprekken zou geen nieuw feit zijn dat een opvolgend asielverzoek rechtvaardigt.¹⁶¹

Omdat er vanuit de DT&V geen terugkoppeling aan de IND plaatsvindt zodat het asielverzoek alsnog inhoudelijk kan worden getoetst, bestaat het risico dat een asielzoeker uitgezet wordt naar het land waaruit hij of zij is gevlucht. Een uitzetting (of indirecte uitzetting)¹⁶² naar het land van herkomst, zonder dat getoetst is aan mogelijke vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag en schending van artikel 3 EVRM, kan leiden tot een schending van deze verdragen. In meerdere zaken die Amnesty voor dit onderzoek onderzocht, zijn vergaande uitzethandelingen verricht.

Soms lukt het advocaten toch nog een nieuwe procedure te beginnen, en met een beroep op artikel 3 EVRM de uitzethandelingen te stoppen. In verschillende zaken oordeelde de rechter wel dat de IND – gezien de uitzethandelingen van de DT&V naar het niet-gelooft land van herkomst – een nieuwe beslissing moest nemen. In de zaak van Yunus (zie kader) was de erkenning als Sudanese door de Sudanese vertegenwoordiging voor de rechter reden de IND opdracht te geven tot een nieuwe beslissing.

¹⁵⁷ Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 10 maart 2020, p. 5.

¹⁵⁸ Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek, 7 oktober 2019, p. 2 en 3. Zie ook website DT&V: www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Werkindeuitvoering/Werkwijze/index.aspx

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Rb Den Haag, 18 juli 2013, AWB 13/17220 (vovo) en AWB 13/17217: *'Het enkele voeren van een vertrekgesprek met als uitgangspunt dat verzoekster uit Somalië komt, is onvoldoende om te concluderen dat er sprake is van een novum.'*

¹⁶² Zie bijvoorbeeld de zaak van Dalmar (p.11)

Yunus: nationaliteitsvaststelling tijdens uitzetproces

Yunus vraagt om politieke redenen asiel aan in 2009, maar zijn Sudanese nationaliteit en identiteit worden niet geloofd en zijn asielverzoek wordt afgewezen.

In 2018 doet Yunus een opvolgende aanvraag. Hij voert daarbij aan dat hij in 2014 tijdens het uitzetproces en in vreemdelingendetentie door de DT&V als Sudanese is beschouwd en dat tijdens een presentatie aan de Sudanese autoriteiten zijn Sudanese nationaliteit werd vastgesteld.

Volgens de IND maakt het niet uit dat Yunus tijdens het uitzetproces wel als Sudanese is beschouwd. De IND beschouwt zijn nationaliteit en identiteit als één element, en omdat Yunus' identiteit nog altijd niet aannemelijk is geworden, is de nationaliteitsvaststelling volgens de IND geen nieuw element: *'Ter zitting heeft verweerder desgevraagd bevestigd dat eiser op 26 september 2014 bij de Sudanese autoriteiten is gepresenteerd en dat daarbij zijn Sudanese nationaliteit is vastgesteld. Verweerder heeft ter zitting gesteld dat dit gegeven geen afbreuk doet aan het bestreden besluit, nu eisers nationaliteit en identiteit als één element worden beschouwd.'*

De rechtbank is het daar niet mee eens en oordeelt dat er met de vastgestelde nationaliteit wel degelijk sprake is van een relevant en nieuw element voor de beoordeling van de opvolgende asielaanvraag: *'De identiteit en nationaliteit van een asielzoeker zijn immers verschillende elementen [...]. Ook uit verweerders Werkinstructie 2019/4 (herkomstonderzoek in asielzaken) blijkt dat een ongeloofwaardig bevonden identiteit niet per definitie betekent dat er sprake is van een onjuiste herkomst en nationaliteit.'*

In 2019, tien jaar nadat Yunus asiel heeft aangevraagd in Nederland, oordeelt de rechtbank dat de IND zijn asielverzoek ten onrechte niet ontvankelijk heeft verklaard.

*'Nu eisers Sudanese nationaliteit een nieuw element is dat relevant kan zijn voor de beoordeling van eisers opvolgende asielaanvraag, heeft verweerder de aanvraag reeds hierom ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.'*¹⁶³

Na deze uitspraak van de rechter bracht de IND opnieuw een voornemen en een negatieve beschikking uit – waarbij wel wordt uitgegaan van de Sudanese nationaliteit. Vervolgens is dit voornemen ingetrokken en heeft de IND aangegeven dat Yunus opnieuw zal worden gehoord.

Naast de risico's op vervolging, danwel op behandeling in de zin van artikel 3 EVRM, kunnen mensen met vervangende/tijdelijke documenten, zoals een laissez-passer of EU-reisdocument, nog andere risico's lopen. In geval van een gedwongen uitzetting (vanuit vreemdelingenbewing) krijgt de vreemdeling de afgegeven reisdocumenten meestal niet zelf in zijn bezit. De escort overhandigt ze rechtstreeks aan de lokale autoriteiten.¹⁶⁴ Zonder verdere identificerende documenten kan dit bij aankomst leiden tot extra controles, verdenkingen en soms zelfs detentie op de luchthaven van het land waarnaar de persoon is uitgezet.¹⁶⁵

¹⁶³ Rb Den Haag, ZP Middelburg, 5 september 2019, nr. NL 19.13219. Volgens de rechtbank (in navolging van WI 2019/4) zijn de identiteit en nationaliteit van een asielzoeker verschillende elementen.

¹⁶⁴ Amnesty International, *Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*, 2017.

¹⁶⁵ Ibid.; Amnesty International, *Risico's bij gedwongen terugkeer naar Sudan*, 2019.

Maar ook als de grenscontrole zonder grote problemen is verlopen, betekent toelating tot een land nog niet dat je als volledig burger wordt gezien en je leven kunt opbouwen. Lang niet altijd lukt het deze mensen om alsnog aan identiteitsdocumenten te komen.¹⁶⁶ Daardoor lopen zij het risico na uitzetting staatloos te worden. Vanwege dit gebrek aan documenten kunnen ook hun sociale en economische rechten worden geschonden. Als staatloze of ongedocumenteerde burger hebben zij geen toegang tot huisvesting, werk, educatie of medische zorg.¹⁶⁷ De Nederlandse overheid monitort niet hoe het mensen vergaat na uitzetting. Naar aanleiding van een Bahreïnse man die na zijn uitzetting door Nederland zonder eerlijk proces tot levenslang werd veroordeeld, bevestigde de staatssecretaris dit beleid nog eens:

*'Zoals uw Kamer bekend volgt Nederland geen afgewezen asielzoekers die zijn teruggekeerd. Uitgangspunt van ons stelsel is zorgvuldige beoordeling en rechterlijke toetsing voorafgaand aan uitzetting. Monitoring na terugkeer maakt daar geen deel van uit.'*¹⁶⁸

In veel gevallen verlaat de Koninklijke Marechaussee het vliegtuig niet om toe te zien op de toelating tot het land. Ook de Inspectie van Justitie en Veiligheid (J&V) doet geen onderzoek naar wat er gebeurt na de uitzetting.¹⁶⁹

Wanneer na uitzetting blijkt dat het niet lukt om aan identiteitsdocumenten te komen, zijn mensen aan hun lot overgelaten.¹⁷⁰ De Nederlandse overheid biedt geen hulp meer en toegang tot een (klachten) procedure is er niet.¹⁷¹ Na vragen hierover van Amnesty International antwoordde de DT&V:

*'De hulp van DT&V strekt zich niet uit tot na het moment van vertrek van de vreemdeling. [...] Het is vanaf dat moment niet meer aan de Nederlandse overheid, maar aan de overheid van het land van herkomst die (weer) verantwoordelijk is voor de eigen onderdaan.'*¹⁷²

Wanneer de IND en DT&V de gestelde nationaliteit niet geloofwaardig achten en de nationaliteit onbekend wordt geacht, kunnen mensen worden gepresenteerd bij meerdere ambassades. Wanneer een van deze landen bereid is de persoon (terug) te nemen (zonder dat definitief de nationaliteit is vastgesteld), bestaat het risico te worden uitgezet naar een ander land dan het land van herkomst en/of een land waar de persoon nooit eerder geweest.¹⁷³

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Er kan sprake zijn van de jure staatloosheid of de facto staatloosheid. Personen die binnen de definitie van artikel 1 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen vallen worden beschouwd als de jure staatloos. Zij worden niet als burgers van een staat beschouwd; er is dan sprake van volledige afwezigheid van nationaliteit. De facto staatloosheid is een toestand waarin iemand weliswaar een nationaliteit heeft, maar een zodanig ineffectieve dat deze persoon dezelfde gevolgen ondervindt als een de jure staatloze; Zie ook: Bronwen Manby, *Nationality, Migration and Statelessness in West Africa*, a study for UNHCR and IOM, 2015, p. 57-60; UNHCR, *Staatloosheid in Nederland*, november 2011, p. 10: Iemand kan op vele verschillende manieren staatloos worden: a) juridisch-technische en bureaucratische oorzaken; b) oorzaken gekoppeld aan statenopvolging en -herstel; c) oorzaken gegrond in discriminatie van vrouwen en kinderen; en d) oorzaken met betrekking tot het willekeurig ontnemen van een nationaliteit; European Network on Statelessness: *'Everyone has the right to a nationality'*.

¹⁶⁸ Antwoorden op Kamervragen, 21 maart 2019, zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20182019-1974.html

¹⁶⁹ Amnesty International, *Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*, 2017.

¹⁷⁰ Ibid. Een Congolese vrouw werd vijftien jaar na aankomst in Nederland zonder documenten naar Congo uitgezet. Ze belandde eerst op straat en vervolgens vond ze tijdelijk onderdak in een kerk. Na anderhalf jaar in een uitzichtloze situatie, vluchtte ze opnieuw.

¹⁷¹ Ibid; Amnesty International, *Risico's bij gedwongen terugkeer naar Sudan*, 2019.

¹⁷² Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 7 oktober 2019.

¹⁷³ Indirect refoulement is het terugsturen naar een derde land dat op zijn beurt doorstuurt naar een onveilig land. Dit is verboden. ABRvS, 13 december 2017 201609584/1/V3; EHRM, *Hirsi e.a. tegen Italië*, 23 februari 2012, 27765/09. In het rapport *Uitgezet* beschreef Amnesty de casus van een Armeense man die met incorrecte documenten met zijn familie werd uitgezet naar Georgië. Georgië zette deze man vervolgens uit naar Armenië, waar hij enige tijd gevangengezet werd.

Zoals eerder aangegeven stelt de IND zich op het standpunt dat mensen zonder rechtmatig verblijf – van wie de nationaliteit niet wordt geloofd – naar elk land dat hen accepteert mogen worden uitgezet.¹⁷⁴ Dit standpunt kan in strijd zijn met mensenrechtenverdragen, richtlijnen en standaarden met betrekking tot uitzettingen naar een derde land: dit mag alleen wanneer aan de voorwaarden voor toepassing van het concept ‘veilig derde land’ is voldaan.¹⁷⁵ Er geldt een verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede en onmenselijke of vernederende behandeling. Iemands leven en vrijheid mogen niet in gevaar zijn. De toelating moet geborgd zijn,¹⁷⁶ en er moet sprake zijn van een relevante band tussen de vreemdeling en het land.¹⁷⁷

Uitzetting naar een derde land zonder toets op de veiligheid (en de overige bovengenoemde punten) kan voor betrokkenen ernstige risico's met zich meebrengen. Illustratief is het verhaal van Nasir (zie pagina 29), wiens asielrelaas en de gestelde homoseksualiteit niet getoetst werden omdat niet werd geloofd dat hij uit Somalië afkomstig is. Vervolgens is Nasir uitgezet naar Tanzania, waar homoseksualiteit evenzeer strafbaar is.

Dat het de DT&V lukt om reisdocumenten voor het derde land te regelen, betekent in de praktijk nog niet altijd dat de persoon daadwerkelijk tot dat land wordt toegelaten. Mensen kunnen aan de grens (op de luchthaven of tijdens een overstap) alsnog worden geweigerd. Soms lukt het om in die gevallen de rechter te vragen om teruggeleiding naar Nederland (zie kader).

Saïd: toelating Tanzania niet geborgd, overheid moet terugkeer naar Nederland mogelijk maken

In 2012 werd de Somalische asielzoeker Saïd (net als Dalmar in 2020 en Nasir, zie respectievelijk pagina 11 en 29) ten onrechte uitgezet naar Tanzania.¹⁷⁸ De advocaat vroeg de IND om teruggeleiding naar Nederland. De IND wees dat af, maar de rechtbank oordeelde dat de uitzetting onrechtmatig was geworden.

De rechtbank oordeelde: ‘Nu op het moment dat de escortmedewerkers uit Kilimanjaro vertrokken niet buiten twijfel was dat verzoeker als Tanzaniaan was geaccepteerd door de Tanzaniaanse autoriteiten, is daarmee het risico niet uitgesloten dat verzoeker door de Tanzaniaanse autoriteiten naar Somalië wordt verwijderd. Daarmee is de uitzetting onrechtmatig geworden.’¹⁷⁹

174 Rb Den Haag, ZP Middelburg 20 november 2018, AWB 18/8411: ‘[...] Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat verzoeker in Nederland geen rechtmatig verblijf heeft en dat verweerder daarom de bevoegdheid heeft om verzoeker uit te zetten naar ieder land dat hem accepteert. Daarbij is niet doorslaggevend of dat land al dan niet het land van herkomst van verzoeker is.’

175 Procedurerichtlijn 2013/32/EU; Zie voor een overzicht: College voor de Rechten van de Mens, *Human Act or Devil's Pact?*, 2017

176 Art. 38 lid 4 Procedurerichtlijn; ABRvS, 201704433/1/V1 r.o. 6.2: ‘De staatssecretaris kan slechts tegenwerpen dat een derde land voor een specifieke vreemdeling een veilig derde land is, indien die vreemdeling wordt toegelaten tot dat land.’

177 HvJ-EU oordeelt dat hier geen sprake van is als er slechts sprake is van doorreis: HvJ-EU, C-564/18, 19 maart 2020, ECLI:EU:C:2020:2018, r.o. 50.

178 De Somalische man reist met een (illegaal verkregen) Tanzaniaans paspoort en een (vals) Schengenvisum naar Nederland en vraagt asiel aan in september 2009. Het verzoek wordt afgewezen en de rechtbank verklaart in 2011 het beroep ongegrond (AWB 09/47317). Twee maanden later wordt hij met een luchtvaartclaim uitgezet naar Tanzania. De escorts van de Koninklijke Marechaussee (KMar) dragen de man over aan de Tanzaniaanse autoriteiten en keren terug naar Nederland. Zie: Rb Den Haag, ZP Haarlem, 29 mei 2012, AWB 12/10250.

179 Rb Den Haag, ZP Haarlem, 29 mei 2012, AWB 12/10250: ‘Daarbij acht de voorzieningenrechter van belang dat verzoeker inmiddels over documenten beschikt die aansluiten bij de conclusie van de taalanalyse van 2 oktober 2009, waaruit volgt dat verzoeker “definitely” is te herleiden tot Zuid-Somalië.’; Zie ook A&MR & 2020-4 201, Angelina van Kampen: *Wanneer en hoe kan teruggeleiding van uitgezette vreemdeling worden verzocht?*

De IND stelde zich ter zitting op het standpunt dat met het Tanzaniaanse paspoort de identiteit en nationaliteit van de man waren vastgesteld.¹⁸⁰ Volgens de IND wist de man ‘[...]dat hij met een Tanzaniaans paspoort dat hij op valse voorwendzelen heeft gekregen, heeft gereisd en de consequenties daarvan komen voor rekening en risico van verzoeker’.

Om onomkeerbare gevolgen en het risico op refoulement van Tanzania naar Somalië te voorkomen, wijst de rechtbank het verzoek om teruggeleiding toe. In Nederland krijgt Saïd – nadat hij nogmaals de asielprocedure heeft doorlopen – een verblijfsvergunning.¹⁸¹

2.2 NIET UITZETBAAR

Personen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, kunnen een reguliere verblijfsvergunning aanvragen in het kader van het ‘buitenschuldbeleid’.¹⁸² De DT&V geeft de IND daartoe een zwaarwegend advies waaruit blijkt dat sprake is van een buitenschuldsituatie.¹⁸³

Mensen van wie de identiteit of de nationaliteit ongeloofwaardig wordt geacht, komen niet in aanmerking voor een buitenschuldvergunning.¹⁸⁴

Mohib: in zeven jaar 137 pogingen om (reis)documenten voor de terugkeer te regelen¹⁸⁵

Mohib heeft nooit een identiteitsdocument gehad.¹⁸⁶ Hij is geboren in Myanmar, maar na de moord op zijn vader door militairen vlucht zijn moeder (Mohib is dan één jaar) naar Bangladesh. Mohib groeit op in vluchtelingenkampen en krottenwijken. In Bangladesh krijgt hij nooit rechtmatig verblijf en hij wordt er gediscrimineerd vanwege zijn Rohingya-afkomst. Om geld te verdienen verricht hij hand- en spandiensten voor verschillende (vijandige) politieke partijen en groeperingen. Hij krijgt daardoor ernstige problemen.

In 2012, op zijn 21ste, vraagt Mohib asiel aan in Nederland. De IND twijfelt aan zijn Rohingya-afkomst¹⁸⁷ en merkt Bangladesh aan als land van herkomst. Zijn asielverzoek wordt afgewezen.

180 De IND verwijst hierbij naar het Verdrag van Chicago, annex 9.

181 Na teruggeleiding krijgt hij een status op de B-grond. Rb Den Haag, ZP Haarlem, 29 mei 2012, AWB 12/10250.

182 De IND verleent op grond van artikel 3.48, tweede lid, aanhef onder a, Vb, ambtshalve of op aanvraag, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd aan een vreemdeling die zonder resultaat heeft geprobeerd uit Nederland te vertrekken; Brief staatssecretaris, *Antwoorden Kamervragen over het bericht staatloze asielzoeker hoopt op uitweg uit niemandsland*, 6 november 2019. Het aantal vergunningen dat in de afgelopen jaren o.g.v. buitenschuld aan staatlozen is afgegeven was jaarlijks altijd minder dan tien.

183 WBV 2020/21, B/8/4. 2 Vc: *De vreemdeling dient [hiertoe] een bemiddelingsverzoek in bij de DT&V met een compleet ingevuld aanvraagformulier, waarbij een schriftelijke verklaring aan zijn diplomatieke vertegenwoordiging met het verzoek om hulp bij het terugkeren is gevoegd. Ad 2. De vreemdeling dient een bemiddelingsverzoek in bij de DT&V met een compleet ingevuld aanvraagformulier, waarbij een schriftelijke verklaring aan zijn diplomatieke vertegenwoordiging met het verzoek om hulp bij het terugkeren is gevoegd*; ABRvS, 25 juni 2019, ECLI:RVS:2019:1973.

184 B8/4 Vc: De voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning zijn: 1. *er bestaat geen redelijke twijfel over de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling*; Ad 1. *Als de vreemdeling tijdens het terugkeertraject buiten zijn schuld zijn identiteit of nationaliteit niet met documenten kan onderbouwen, zal dit niet worden tegengeworpen in het kader van de verlening van de verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid als: de identiteit en nationaliteit tijdens eerdere toelatingsprocedures geloofwaardig zijn geacht; en er nadien geen redenen tot twijfel zijn opgekomen.*

185 Lijst met handelingen bekend bij Amnesty International en advocaat.

186 Van Myanmar is bekend dat tot 2019 überhaupt geen identiteitsdocumenten werden verstrekt aan Rohingya's: www.unhcr.org/news/briefing/2019/8/5d4d24cf4/half-million-rohingya-refugees-receive-identity-documents-first-time.html; UNICEF, *In Myanmar, most Rohingya have no legal identity or citizenship and statelessness remains a significant concern*, www.unicef.org/emergencies/rohingya-crisis

187 Beschikking IND, 9 januari 2020: *‘Hierbij kon in aanmerking worden genomen dat u hebt verklaard dat uw moeder tegen u heeft gezegd dat u Rhohingya bent, maar dat u geen enkel bewijs hebt. In redelijkheid kon niet aannemelijk worden geacht dat u geen enkel woord van de Rhohingya taal kent en geen andere zaken kan noemen die de Rhohingya van de Bengalezen onderscheiden. U hebt geen enkel aanknopingspunt gegeven voor de conclusie dat u Rhohingya bent.’* Zelf stelt hij in de zienswijze dat hij slechts 1 jaar oud was toen hij Myanmar verliet en dat hij in Bangladesh van krottenwijk naar krottenwijk werd verdreven en dat hij en zijn moeder er alles aan deden om niet op te vallen als Rohingya, vandaar dat hij er niet veel over weet.

Mohib probeert daarna uit Nederland te vertrekken en hij vraagt de DT&V te bemiddelen om terug te kunnen keren naar Bangladesh of Myanmar. Hij wordt twee keer tevergeefs gepresenteerd aan de Bengaalse autoriteiten.

Tussen september 2012 en oktober 2019 worden door Mohib, zijn advocaat en Vluchteling in de Knel ten minste 137 acties ondernomen om zijn vertrek uit Nederland te realiseren, variërend van bezoeken en verzoeken aan de Bengaalse en Myanmarese ambassades in Nederland om (reis)documenten te verkrijgen, tot brieven aan de Nederlandse ambassade in Bangladesh en hulpvragen aan vele andere (internationale) organisaties zoals UNHCR, IOM, het Rode Kruis, dakloze jongensscholen in Dhaka en een onderzoek door een advocatenkantoor ter plaatse.

Maar het lukt Mohib niet om aan identificerende documenten te komen, niet van hemzelf noch van zijn ouders. Hij is niet terug te vinden in de registers van de verschillende kampen in Dhaka, noch in de archieven van scholen of in personeelsgegevens. Ook zijn derde bemiddelingsverzoek wordt beëindigd. *'De regievoeder begrijpt dat het nu moeilijk is voor betrokkene om aan documenten te geraken, echter dit is wel zijn eigen verantwoordelijkheid.'*¹⁸⁸

In 2019 vraagt Mohib Nederland om zijn verblijf te legaliseren omdat het buiten zijn schuld niet lukt terug te keren naar Myanmar of Bangladesh. Hij vraagt hierover een advies aan de DT&V. De DT&V is echter van mening dat Mohib niet voldoende heeft meegewerkt aan zijn terugkeer omdat hij geen documenten heeft weten te regelen.¹⁸⁹ Het wordt Mohib bovendien verweten dat hij bij de ambassade van Bangladesh heeft verteld dat hij een Rohingya uit Myanmar is: *'In de asielprocedure bent u niet in die afkomst gevolgd en door dit te verklaren, kon u voorzien dat dit niet zou leiden tot vaststelling van de Bengalese nationaliteit, dan wel tot afgifte van een laissez-passer voor Bangladesh.'*

De DT&V ziet geen noodzaak om Mohib bij de ambassade van Myanmar te presenteren: *'Met betrekking tot Myanmar is opgemerkt dat er vanwege de twijfel aan uw Myanmarese nationaliteit voor de DT&V geen aanleiding is geweest om u te presenteren bij de vertegenwoordiging van Myanmar.'*

Vanwege het ontbreken van een positief advies van de DT&V wees de IND het verzoek om een buitenschuldvergunning af.¹⁹⁰

Mohib vraagt wat hij nu nog zou kunnen doen om terug te keren naar Bangladesh. IND: *'U hebt aangegeven bereid te zijn terug te keren naar Bangladesh, maar dat u niet duidelijk is wat u daartoe moet ondernemen. Aan u is duidelijk gemaakt dat u identificerende documenten dient te overleggen. Daarin hebt u niet voorzien.'*¹⁹¹

188 Citaat uit vertrekgesprek met de DT&V.

189 Beschikking IND, 9 januari 2020, p. 5: *'Daarnaast blijkt uit de hierboven aangehaalde nota van DT&V van 12 december 2019 dat u onvoldoende hebt meegewerkt om uw vertrek uit Nederland te realiseren.'*

190 Vlak voor de zitting in de zaak van Mohib bij de rechter besluit de ABRvS (ABRvS, 25 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1973) dat een afwijzing buitenschuldvergunning niet enkel mag worden gebaseerd op het ontbreken van positief zwaarwegend advies van DT&V. Mohibs zitting bij de rechtbank ging daarom niet door. De IND heeft alsnog een advies gevraagd aan de DT&V.

191 Beschikking IND, 9 januari 2020, p. 5.

De zaak van Mohib is niet uniek. Ook Ghani (eveneens Rohingya) kan geen identiteitsdocumenten overleggen.¹⁹² Hij heeft als vluchteling in Bangladesh gewoond, maar is in Myanmar geboren.¹⁹³ Zonder dat zijn asielverzoek inhoudelijk is getoetst, wordt Ghani meerdere keren – in afwachting van zijn uitzetting – in vreemdelingendetentie geplaatst. Tijdens die detenties zijn meerdere pogingen gedaan om terugkeerpapieren te krijgen van de ambassade van Bangladesh. Dat is nooit gelukt. De DT&V concludeert dat Ghani niet meewerkt aan zijn vertrek.¹⁹⁴ Ghani woont al sinds 2004 in Nederland; een oplossing is niet in zicht.

2.2.1 Niet uitzetbaar: staatloos¹⁹⁵

Mohib bevindt zich (net als Ghani) in een onmogelijke positie. Hij kan geen identificerende documenten overleggen en komt daarom niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning in Nederland, maar hij is ook niet uitzetbaar. Bovendien: wanneer Mohib werkelijk als Rohingya in Myanmar is geboren, is de kans groot dat hij staatloos is.¹⁹⁶

Nederland heeft geen procedure om staatloosheid vast te stellen.¹⁹⁷ In de asielprocedure wordt alleen getoetst of de nationaliteit of gestelde staatloosheid geloofwaardig zijn. De IND stelt geen nationaliteit vast. *‘Enkel de autoriteiten van het land van herkomst kunnen vaststellen of een vreemdeling hun nationaliteit bezit.’*¹⁹⁸

Het ontbreken van een specifieke staatloosheidsprocedure heeft tot gevolg dat staatloosheid onvoldoende wordt onderzocht en onderkend.¹⁹⁹ Deze mensen kunnen daardoor geen rechten ontlenen aan het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen. Dit is in strijd met de beginselen uit het *UNHCR Handboek voor de bescherming van staatlozen*.²⁰⁰

Ook Ivan is de facto staatloos. Toch volhardt de IND in zijn standpunt dat er twijfel bestaat over zijn nationaliteit en identiteit, omdat Ivan onvoldoende zou hebben gedaan om die aan te tonen.

192 Van Myanmar is bekend dat tot 2019 überhaupt geen identiteitsdocumenten werden verstrekt aan Rohingya's: www.unhcr.org/news/briefing/2019/8/5d4d24cf4/half-million-rohingya-refugees-receive-identity-documents-first-time.html;

193 Een taalanalyse (2005) plaatst hem in Bangladesh. Toch spreekt hij ook een taal die in Myanmar wordt gesproken. Een taal-contra-expertise (kosten ongeveer 1500 euro) kan hij niet betalen.

194 Dossier in bezit van ASKV.

195 Zie noot 167 over vormen van staatloosheid. UNHCR, *Ending Statelessness*, 2015; ACVZ, *Geen land te bekennen*, 2013.

196 UNHCR, *Global Trends*, 2017: *‘The Rohingya are stateless due to the restrictive provisions and application of the Myanmar citizenship law, which primarily confers citizenship on the basis of race. As a direct result of their statelessness, the Rohingya in Myanmar suffer entrenched discrimination, marginalization, and denial of a wide range of basic human rights. [...] Because they are both stateless and refugees, the Rohingya in Bangladesh are in critical need of international protection.’* www.unhcr.org/globaltrends2017/; *Journal of Economic Development Environment and People*, mei 2019: ‘Rohingya-The Stateless Community Becoming the Lost Generation.’

197 Nederland kent geen staatloosheidsprocedure, hiertoe is wel een voorstel van wet ingediend: de Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid, 28 sept 2019, www.internetconsultatie.nl/staatloosheid/details

198 Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 10 maart 2020, p. 2: *‘De Wet BRP gaat er van uit dat door de IND in de toelatingsprocedure een nationaliteit, dan wel staatloosheid wordt vastgesteld. De asielprocedure is er echter op gericht om vast te stellen of de vreemdeling internationale bescherming behoeft en heeft op zich niet als doel om staatloosheid of een bepaalde nationaliteit vast te stellen. Enkel de autoriteiten van het land van herkomst kunnen vaststellen of een vreemdeling hun nationaliteit bezit. De beoordeling van de geloofwaardigheid/aanmemelijkheid in het kader van de asielprocedure is dus een andere dan de vaststelling van de staatloosheid of de vaststelling dat een vreemdeling een bepaalde nationaliteit heeft.’*

199 UNHCR, *Staatloosheid in Nederland*, 2011, www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/UNHCR-Staatloosheid-in-Nederland-NLD.pdf

200 *UNHCR Handboek Staatloosheid*, met name par. 92.

Ivan: na achttien jaar nog geen oplossing

Op 13 februari 2002 vraagt Ivan als zestienjarige asiel in Nederland. Hij is geboren in Baku, Azerbeidzjan.²⁰¹ Zijn vader is etnisch Armeens en zijn moeder van Russische (orthodox-christelijke) afkomst. Ivans vader wordt vermoord tijdens een van de vele pogroms waarbij Armeniërs in Azerbeidzjan op straat en in hun huizen werden vermoord.²⁰² Ivan is op dat moment nog maar een kleuter. Ook Ivans moeder sterft als hij nog jong is. In de jaren erna nemen de problemen vanwege zijn Armeense etniciteit toe en uiteindelijk ziet hij zich genoodzaakt te vluchten.

Bij gelegenheid van het eerste gehoor heeft Ivan (een originele) overlijdensakte van zijn moeder overgelegd. In de asielprocedure (na de beëindiging van de vergunning op grond van zijn minderjarigheid²⁰³) vertelt Ivan over zijn gemengde afkomst en de ondervonden problemen. Zijn verhaal wordt door de rechtbank geloofwaardig bevonden, maar niet zwaarwegend genoeg.²⁰⁴ Zijn asielverzoek wordt afgewezen en er wordt een terugkeertraject gestart.

Tijdens dit terugkeertraject geven de autoriteiten van Azerbeidzjan in 2005 aan niet in staat te zijn Ivans burgerschap vast te stellen (dit herhalen ze in 2018).²⁰⁵ De IND en de DT&V oordelen nu dat Ivan zijn identiteit en nationaliteit niet heeft onderbouwd met documenten en dat hij meer inspanningen moet verrichten om zijn identiteit en nationaliteit vast te stellen. Het niet slagen van de terugkeer wordt Ivan verweten; hij werkt volgens de DT&V niet voldoende mee.²⁰⁶

Ivan probeert in de jaren daarna zijn afkomst aan te tonen. Eind 2016 vraagt hij de DT&V opnieuw om bemiddeling bij zijn vertrek. Tijdens die bemiddeling stelt de DT&V aanwijzingen te hebben dat hij uit Rusland, Wit-Rusland of Oekraïne afkomstig zou zijn, onder meer omdat hij een Russische voornaam heeft, Russisch spreekt en bij aankomst in Nederland geen contact heeft gezocht met Armeniërs in Nederland.²⁰⁷ Ivan wordt tevergeefs gepresenteerd bij de Armeense delegatie, en ook bij de Russische autoriteiten is hij gepresenteerd.

Dat de Azerbeidzjaanse autoriteiten Ivan niet als burger erkennen, maakt hem de facto staatloos.

Een nieuwe poging om een verblijfsvergunning te krijgen op grond van het buitenschuldbeleid, wordt in 2016 afgewezen.²⁰⁸ De DT&V geeft geen positief zwaarwegend advies (toen nog een harde voorwaarde voor het verkrijgen deze vergunning).²⁰⁹

201 De achternaam van Ivan is etnisch Armeens.

202 De moord op zijn vader is een van de vele moorden die de 'Soemgaitische gebeurtenissen' worden genoemd. In Soemgait, ten noorden van Baku hebben Azeri tijdens pogroms Armeniërs op straat en in hun huizen vermoord. Deze moordpartijen hebben zich verspreid over heel Azerbeidzjan en kwamen voort uit de etnische spanningen over het nog altijd bestaande conflict over Nagorno-Karabach. Zie ook bijvoorbeeld: Amnesty International, *Azerbaijan: Hostages in the Karabakh conflict: civilians continue to pay the price*, 1993, www.amnesty.org/en/documents/eur55/008/1993/en/

203 Vergunning als alleenstaande minderjarige asielzoeker totdat de leeftijd van 18 jaar is bereikt. Op 1 juni 2013 is de AMV-vergunning afgeschaft.

204 IND oordeelt dat het niet aannemelijk is dat Ivan geen bescherming kon krijgen tegen de discriminatoire behandeling in Azerbeidzjan. Rb Den Haag, ZP Zwolle, 11 juni 2004, Awb 02/86486.

205 Volgens Ivan komt dat door zijn Armeense etniciteit en het conflict in en over Nagorno-Karabach.

206 Volgens de IND is er geen reden om aan te nemen dat de autoriteiten van Azerbeidzjan geen papieren verstrekken aan etnische Armeniërs. ABRvS, 4 augustus 2011, 201103793/1V3, MigratieWeb ve11001896 LJN: BR5034. Ook de ABRvS oordeelt dat er 'geen aanleiding bestaat bij voorbaat aan te nemen dat de autoriteiten van Azerbeidzjan niet bereid zijn een reisdocument te verstrekken, indien de desbetreffende vreemdeling volledige en juiste informatie verstrekt en het door hen te verrichten onderzoek niet frustrant is.'

207 Dit staat in een interne Quickscan van de IND die is gedaan om te bepalen of een taalanalyse zinvol zou zijn.

208 Afwijzende beschikking 1 september 2016: '[...] er op dit moment geen sprake is van een zwaarwegend positief advies van de DT&V.' Rb 13 maart 2018 (geen positief advies van DT&V).

209 In een uitspraak (in een andere zaak) van 25 juni 2019, ECLI:RVS:2019:1973, heeft de ABRvS geoordeeld dat niet mag worden afgewezen enkel op het feit dat de DT&V geen positief zwaarwegend advies heeft afgegeven. Sindsdien moet een afwijzende beschikking uitgebreider gemotiveerd. Zie ook de brief van de staatssecretaris 6 november 2019: *Antwoorden op Kamervragen over het bericht staatloze asielzoeker hoopt op uitweg uit niemandsland*.

Omdat er geen schot in de zaak zit, reist zijn advocaat eind 2018 naar Baku en doet ter plekke onderzoek naar de identiteit van zijn cliënt.²¹⁰ Het onderzoek bevestigt dat Ivan en zijn familie altijd in Azerbeidzjan hebben gewoond.²¹¹ Op het verzoek aan de DT&V om nu wel een positief advies af te geven, besluit de DT&V onderzoek te laten doen naar de originele overlijdensakte van de moeder van Ivan (die sinds 2002 bij de IND in bezit is). Resultaat van dit onderzoek is dat de vrouw die op de overlijdensakte staat, niet de moeder van Ivan zou zijn. Tot op heden heeft noch Ivan zelf noch de rechtbank inzage gekregen in de achterliggende stukken van dit onderzoek.

Op 29 juli 2019 vraagt Ivan met de resultaten van het onderzoek van zijn advocaat (opnieuw) een vergunning aan op grond van het buitenschuldbeleid. Ivan vraagt hierbij ook om de buitenschuld-situatie te toetsen tegen de achtergrond van het decennialange conflict tussen Azerbeidzjan en Armenië en de zeer vijandige houding ten opzichte van Armeniërs in Azerbeidzjan.²¹² De IND wijst zijn verzoek af omdat er *'redelijke twijfel bestaat over zijn nationaliteit en identiteit. Reeds daarom voldoet verzoeker niet aan de voorwaarden voor de verlening van een vergunningf...'*²¹³

Ivan maakt bezwaar en verzoekt om een voorlopige voorziening.²¹⁴ Op 13 maart 2020 wijst de rechtbank dat verzoek toe. De rechtbank stelt vast dat de kern van de zaak is of Ivan al dan niet uit Baku komt en constateert een patstelling: Ivan heeft (onder meer met de resultaten van het onderzoek van zijn advocaat) aannemelijk gemaakt dat hij uit Baku komt, maar de autoriteiten kennen hem niet. De rechter geeft de IND de opdracht mee de onderliggende stukken bij het besluit te betrekken, ook omdat de bevindingen van de advocaat niet afwijken van hetgeen Ivan vanaf het allereerste begin bij zijn asielaanvraag heeft verteld.²¹⁵

Ivan heeft nog altijd geen verblijfsvergunning en kan ook niet terug naar Azerbeidzjan.

Dat de Azerbeidzjaanse autoriteiten Ivan niet erkennen als burger wordt Ivan verweten. Daarbij wordt ook gekeken of hij mogelijk uit Rusland, Wit-Rusland of Oekraïne afkomstig zou zijn. De UNHCR zegt daarover:

'The lack of nationality does not need to be established in relation to every State in the world. Consideration is only necessary of those States with which an individual has a relevant link, generally on the basis of birth on the territory, descent, marriage, adoption or habitual residence.'

UNHCR Handboek Staatloosheid ²¹⁶

210 Hij bezoekt daar onder meer het oude woonadres van Ivan, de door Ivan bezochte scholen, het graf van zijn moeder en het ziekenhuis waar zij is overleden en hij spreekt (onder meer) met burens en een gepensioneerde politieagent. Dit allemaal om aan te tonen dat Ivan wel degelijk is wie hij zegt te zijn. Dit verslag is in bezit Amnesty International. Gedurende het onderzoek heeft de advocaat steeds contact onderhouden met de Nederlandse ambassade in Baku.

211 'De uitkomst van het onderzoek is dat Ivan aantoonbaar afkomstig is uit de huidige soevereine Republiek Azerbeidzjan. Hij komt uit Baku, hij is daar geboren en getogen tot in zijn zestiende levensjaar, toen hij Azerbeidzjan heeft verlaten en naar Nederland is gevlucht. Het onderzoek heeft vele objectieve aanknopingspunten opgeleverd die zijn afkomst uit en leven in Baku bevestigen.'

212 Hij wijst hierbij ook naar de website van de overheid waarop staat dat in geval van naturalisatieverzoeken, etnisch Armeniërs geboren in Azerbeidzjan vanwege bewijsnood ontheven zijn van de verplichting een paspoort of een geboorteakte over te leggen.

213 Afwijzende beschikking IND, 24 december 2019.

214 Dit is de eerste keer dat hij inhoudelijk kan reageren op de weigering van de DT&V om een positief zwaarwegend advies af te geven.

215 Rb Den Haag, ZP Amsterdam, 13 maart 2020, AWB 19/10129, V 070.207.1997.

216 UNHCR Handboek Staatloosheid, par. 92.

'Bij de UNHCR zijn meerdere voorbeelden bekend van mensen die klem zitten. Het lukt mensen vaak niet om zich [in Nederland] als staatloze te registreren, omdat daarvoor geen procedure is opgezet, terwijl Nederland hier volgens internationale verdragen toe verplicht is. De bewijslast is hoog en de nadruk op het hebben van (veel) documenten is groot. Dat is lastig voor een staatloze, want bewijs maar eens dat je staatloos bent. Denk alleen maar aan landen als het voormalig Joegoslavië en de Sovjet-Unie etc. Er zijn landen waar mensen vandaan komen, die nu niet meer bestaan!'

Luke Korlaar, UNHCR

2.2.2 Niet uitzetbaar: in vreemdelingendetentie

Mensen met een ongeloofwaardig geachte nationaliteit en identiteit mogen niet werken, hebben geen recht op opvang of huisvesting en lopen constant het risico opgepakt te worden en in vreemdelingendetentie terecht te komen. Veelal rest hun een uitzichtloze en langdurige situatie van 'overleven' in de marges van onze samenleving. Voor John duurt deze situatie nu al 24 jaar.

John: uitzetting naar Liberia mislukt, 24 jaar leven op straat en in vreemdelingendetentie in Nederland

Johns ouders zijn afkomstig uit Ghana maar verhuizen voor werk naar Liberia.²¹⁷ Daar wordt John in 1976 geboren. John weet niet zeker of zijn ouders de Liberiaanse nationaliteit hebben gekregen. Hij gaat daar wel van uit, omdat zijn vader in het bezit was van een Liberiaans paspoort.

Er breekt oorlog uit in Liberia. Zijn vader en zusje worden vermoord en John vlucht in 1994 samen met zijn moeder weg uit Monrovia naar een klein vissersplaatsje. Maar als twee jaar later ook daar de rebellen oprukken, verliest hij zijn moeder uit het oog en vlucht John met drie andere jongens met een roeiboot naar Ivoorkust. Van daaruit vlucht hij verder en komt hij in 1996 (als verstekeling) per schip aan in Amsterdam.²¹⁸

Johns asielerzoek wordt door de IND afgewezen omdat zijn Liberiaanse nationaliteit niet wordt geloofd. Om hem uit te kunnen zetten, wordt John voorgedragen aan de Ghanese, de Liberiaanse en ook nog de Nigeriaanse vertegenwoordiging.²¹⁹ Zij oordelen allemaal dat hij niet de betreffende nationaliteit bezit. Via zijn broer, die dan nog in Liberia woont, en met het oude paspoort van zijn vader, lukt het John alsnog om een Liberiaans paspoort te verkrijgen.

Het paspoort heeft geen sporen van vervalsingen, maar toch stelt de IND dat het frauduleus verkregen zou kunnen zijn.

²¹⁷ Dossier bekend bij Amnesty International.

²¹⁸ Verslag gehoor IND, 30 januari 2019: John komt er jaren later achter dat zijn moeder terug naar Ghana is gegaan, waar zij in 2017 is overleden.

²¹⁹ Verklaring Liberiaanse ambassade (brief van ambassade aan advocaat, mei 2011): *'it was discovered that his parents are origins of the Republic of Ghana and he might have been born in Liberia and travel outside of the country at a very tender age, but regrettably that does not make him a citizen of Liberia [...]*

Johns nationaliteit wordt nog steeds niet geloofd, maar met dit paspoort wordt wel geprobeerd John op 11 oktober 2005 uit te zetten naar Liberia. Ter plekke accepteren de Liberiaanse grensautoriteiten hem niet. Zijn paspoort wordt ingenomen en ze dwingen de marechaussee om hem mee terug te nemen naar Nederland.²²⁰

Het mislukken van deze uitzetting wordt John zwaar aangerekend – hij zou op de luchthaven gezegd hebben dat zijn ouders oorspronkelijk afkomstig waren uit Ghana. Terug in Nederland wordt hij in vreemdelingendetentie geplaatst en in een isoleercel gezet. Daar zit hij als op 27 oktober 2005 de Schipholbrand uitbreekt.²²¹ Elf mensen komen bij de brand om het leven. John overleeft de brand en wordt overgeplaatst naar de detentieboot in Rotterdam. Hij wordt niet gewezen op mogelijke psychische hulp en hij krijgt ook geen schadevergoeding.

Volgens artsen lijdt John aan PTSS en depressie en heeft hij suïcidale klachten. Daarnaast is bij hem een lage intelligentie geconstateerd, die volgens zijn artsen kan wijzen op een hersenorganische stoornis.²²²

In 2019 wordt Johns aanvraag opnieuw afgewezen. Zowel zijn medische situatie als zijn privé- en familielevens (John heeft in Nederland een zoon gekregen) geven volgens de IND geen aanleiding voor een verblijfsvergunning. Ook volgt de IND de DT&V, die stelt dat er geen sprake is van een buitenschuldsituatie omdat John 'niet heeft meegewerkt aan terugkeer'.²²³

Nu, inmiddels vijftien jaar na de uitzetpoging en 24 jaar nadat John in Nederland asiel aanvraag, leeft hij afwisselend op straat en (in totaal alweer meerdere jaren) in vreemdelingendetentie.

Omdat mensen zonder duidelijke identiteitspapieren niet of nauwelijks uitzetbaar zijn, lopen zij het risico telkens opnieuw gedetineerd te worden omdat zij geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben. Dit kan eindeloos voortduren en vele jaren voortslepen. Zo verbleef Najib in totaal ruim vijftien jaar van zijn leven in Nederland in vreemdelingendetentie. Ook in zijn geval ontstond de discussie over zijn identiteit en nationaliteit pas tijdens het uitzetproces. Talloze presentaties – bij drie verschillende ambassades – bleven zonder resultaat.

220 Verslag mislukte uitzetting, 11 oktober 2005: 'De ondervrager vroeg aan de depo waar zijn ouders geboren waren. Hij gaf aan dat zij uit Ghana kwamen. Tevens werd hem gevraagd waar hij geboren was. Hij gaf aan in Liberia geboren te zijn en dat hij 9 jaar geleden het land via een boot ontvlucht was. Toen werd ons gezegd dat wij de depo weer konden meenemen. Reden was dat er in zijn paspoort geen uitreisstempel van Liberia stond en dat de depo geen Liberiaan was. Deze conclusie trokken zij omdat zij van mening waren dat de depo qua uiterlijk geen Liberiaan kon zijn. [...] Er werd ons gezegd waar wij het lef vandaan haalden om iemand die geen Liberiaan is, hierheen te brengen. [...] Tevens gaf ik aan dat ik de depo niet mee terug zou nemen. Hierop werd gelachen en gezegd dat als ik dit volhield, voor 5 jaar de gevangenis in zou gaan voor mensensmokkel.'

221 Onderzoeksraad voor de Veiligheid, *Brand cellencomplex Schiphol-Oost, nacht van 26 op 27 oktober 2005*, 2006.

222 Medische evaluatie Equator, 22 mei 2019.

223 Beschikking IND, 20 februari 2019: 'Ook hebt u nog steeds niet uw identiteit en nationaliteit aangetoond dan wel aannemelijk gemaakt. In de bestreden beschikking is hieromtrent overwogen dat u weliswaar verklaringen hebt overlegd van de Liberiaanse, Ghanese en Nigeriaanse autoriteiten, dat u bent gepresenteerd aan de Liberiaanse en Ghanese autoriteiten, dat men geprobeerd heeft u uit te zetten naar Liberia, maar u hebt geen zwaarwegend advies van DT&V overlegd waaruit blijkt dat u buiten uw schuld Nederland niet kunt verlaten. Uit ambtshalve ingewonnen informatie van DT&V blijkt dat er geen sprake is van een buitenschuldsituatie. U hebt niet meegewerkt aan terugkeer en onvoldoende informatie verstrekt over uw identiteit en nationaliteit.'

AANVRAAG

VREEMDELINGENDELENTE

NATIONALITEIT?

AFWIJZING

AFWIJZING

AANVRAAG

BEMERKINGEN?

NATIONALITEIT?



Najib: in totaal meer dan vijftien jaar vreemdelingendetentie

Najib is in 1963 geboren in Oujda, een Marokkaanse stad vlak bij de Algerijnse grens. In 1985 kwam hij naar Nederland; hij was toen begin twintig. Een verblijfsvergunning heeft hij nooit gehad.

Vanaf ongeveer 1986 wordt geprobeerd Najib uit te zetten. Daartoe wordt hij keer op keer gedetineerd; in totaal bij elkaar opgeteld bracht hij ruim vijftien jaar in vreemdelingendetentie door.²²⁴ Omdat uitzetten naar Marokko niet lukt, komen zijn afkomst en identiteit ter discussie te staan en probeert de DT&V hem ook uit te zetten naar Tunesië en Algerije. In totaal is Najib meer dan tachtig keer bij de vertegenwoordiging van deze drie landen gepresenteerd. Daarbij is hij (zo blijkt uit het dossier van zijn advocaat) honderden malen bij de diverse ambassades gerappelleerd. Alle pogingen om een laissez-passer te verkrijgen blijken tevergeefs.²²⁵

Na 35 jaar verblijf in Nederland suggereert de IND nog altijd dat uitzetting binnen afzienbare tijd mogelijk is. Ook de rechtbank oordeelt (al meer dan 144 keer) dat de vreemdelingenbewaring mag voortduren omdat er zicht zou zijn op uitzetting.

Najib is inmiddels 57 jaar oud. De vele detenties hebben hem psychisch beschadigd. Zijn advocaat heeft in 2014 een klacht ingediend bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.²²⁶ Het Hof heeft nog geen uitspraak gedaan.

2.2.3 Niet uitzetbaar: een leven op straat

Wanneer de nationaliteit niet wordt geloofd en de vreemdeling niet met nieuwe gegevens komt, kan dat ook leiden tot het weigeren van opvang omdat de vreemdeling niet meewerkt aan zijn vertrek uit Nederland.

Pierre: opvang afhankelijk van meewerken aan terugkeer?

Pierre vertelt dat hij uit Burundi komt, maar de taalanalyse verwijst eenduidig naar Rwanda. Hij wordt in 2009, 2011 en 2014 vergeefs gepresenteerd bij de vertegenwoordiging van Burundi. Ook de Rwandese autoriteiten weigeren om een laissez-passer af te geven. Zij zien daartoe geen aanknopingspunten omdat hij zelf heeft verklaard niet uit Rwanda te komen.

Pierre leeft op straat. De toegang tot de Vrijheidsbeperkende Locatie (Vbl) wordt hem geweigerd omdat hij niet zou meewerken aan zijn vertrek uit Nederland:²²⁷ *'Zonder het inbrengen van nieuwe gegevens dan wel documenten wordt aangenomen dat de vreemdeling volhardt in zijn eerder al ongeloofwaardig geachte verklaringen over zijn identiteit en nationaliteit.'*²²⁸

224 Zie onder meer Rb Den Haag, ZP Utrecht, 31 mei 2018, NL18.9660; Rb Den Haag, ZP Utrecht, 30 januari 2018, NL18.1167; Rb Den Haag, ZP Utrecht 21 december 2017, NL17.14482; Volgens zijn advocaat wordt Najib de afgelopen jaren vooral aangehouden omdat hij door de politie op straat wordt herkend als ongewenst vreemdeling tegen wie een inreisverbod van kracht is. In de jaren in de vorige eeuw ging het vooral om aanhoudingen naar aanleiding van straatcriminaliteit. Hij werd dan berecht door de politierechter, zat zijn straf uit en werd overgeplaatst naar vreemdelingenbewaring.

225 Dossier deels in bezit Amnesty International en voor het overige ingezien bij de advocaat.

226 Klacht van advocaat naar EHRM, Strasbourg, juni 2014, ref. 46534/14. Advocaat stelt strijd met art. 3 EVRM, art. 5 EVRM, art. 15 Terugkeerrichtlijn en punten 6, 12 en 13 van de Preambule van de Terugkeerrichtlijn.

227 Op het moment dat Pierre zich in 2016 meldt bij de DT&V in Ter Apel voor opvang in de vrijheidsbeperkende Locatie (Vbl) wordt hij weggestuurd met de woorden 'weg, weg, weg, jij'. ABRvS, 5 juli 2017, 201605550/1/V1, onder 3. Voor meer achtergrond: vluchtverhalen.nl/weg-weg-weg/

228 Standpunt staatssecretaris, 17 maart 2016, ter zitting bij de ABRvS.

De Raad van State volgt de staatssecretaris in dit geval niet en is van mening dat het verleden niet blijvend mag worden tegengeworpen zonder nader onderzoek te doen:

*'Bovendien acht de Afdeling het niet gerechtvaardigd dat de staatssecretaris de vreemdeling blijvend diens verleden tegenwerpt en zonder nader onderzoek de conclusie trekt dat deze volhardt in zijn eerder al ongeloofwaardig geachte verklaringen over zijn identiteit en nationaliteit en dus niet aan de meewerkvoorwaarde voldoet.'*²²⁹

Inmiddels heeft Pierre een vergunning voor verblijf gekregen.²³⁰

2.2.4 Niet uitzetbaar, met onbekende bestemming vertrokken

Soms zien mensen uit angst voor uitzetting of detentie geen andere uitweg dan te verdwijnen in de marges van de samenleving of – met opnieuw een onzekere toekomst – door te reizen naar een ander land.

Vincent: nationaliteit niet geloofd, asielrelaas niet getoetst, met onbekende bestemming vertrokken

Vincent was in Burundi lid van oppositiepartij UPD en raakte daardoor in de problemen. De inlichtingendienst was naar hem op zoek en Vincent was bang dat ze hem zouden doden. In 2016 vraagt hij asiel aan in Nederland. De IND gelooft Vincents Burundese nationaliteit niet omdat hij – in Tanzania – een visum kreeg op grond van een Tanzaniaans paspoort. Volgens Vincent is dit paspoort door een reisagent geregeld en betreft het een vals paspoort.

De rechter volgt de IND: *'Terecht heeft de staatssecretaris gewezen op de resultaten van het onderzoek in het EUVIS²³¹ op basis van vingerafdrukken. Hieruit blijkt dat hij op 18 augustus bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het bezit is gesteld van een Schengenvisum. Er is toen gebruik gemaakt van een Tanzaniaans paspoort, welke door de Nederlandse autoriteiten is onderzocht. [...]*

Weliswaar kan uit het rapport van de Taalstudio worden afgeleid dat hij afkomstig is uit Burundi en daar – zoals het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) ook opmerkt – heeft verbleven, maar dit maakt hem nog geen Burundees staatsburger.

*Een verdere beoordeling van het asielrelaas [kan] achterwege [...] blijven, omdat de asielmotieven slechts betekenis hebben tegen de achtergrond van de herkomst, identiteit en nationaliteit van een vreemdeling.'*²³²

Ook in hoger beroep is het asielverzoek afgewezen. Sindsdien heeft de advocaat geen contact meer met Vincent; het is niet bekend waar hij nu verblijft.

229 ABRvS, 5 juli 2017, 201605550/1/V1. Hoger beroep tegen uitspraak Rb Den Haag, ZP Arnhem, 19 juli 2016, nr. 16/7985.

230 Dossier in bezit advocaat.

231 Europese Unie Visum Informatiesysteem.

232 Rb Den Haag, ZP Middelburg, 11 februari 2019, NL18.745.

Ook Asya (een transgendervrouw uit Syrië, zie kader pagina 72) verdween 'met onbekende bestemming'. Een paar dagen voor de beslissing van de rechter werd haar opvang bij het COA stopgezet. Sindsdien is er geen contact meer met Asya. Haar advocaat heeft haar niet kunnen vertellen dat de IND haar zaak alsnog heeft toegewezen.

De mensen die met onbekende bestemming zijn vertrokken worden geregistreerd onder de noemer 'vertrokken: zelfstandig zonder toezicht'. Het gaat jaarlijks om duizenden mensen.²³³ In de meeste gevallen zijn ook de advocaten en hulpverleners het contact verloren. Gezien het feit dat het in een aantal gevallen (zoals Asya) om kwetsbare mensen gaat, is het zorgelijk dat er in de meeste gevallen nooit meer iets van deze mensen wordt vernomen.

2.3 NIET-GELOOFDE NATIONALITEIT EN MEDISCHE PROCEDURE

Identiteit en nationaliteit spelen niet alleen een rol tijdens de asielprocedure en het terugkeerproces. Bij een verzoek om een verblijfsvergunning op medische gronden leidt een niet-aangetoonde nationaliteit eveneens tot afwijzing van het verzoek, ook als in een eerdere (asiel)procedure de nationaliteit niet is betwist.²³⁴

Ernstige medische problemen kunnen reden zijn om uitstel van vertrek te verlenen. Het toetsingskader is hiervoor in 2017 grondig herzien.²³⁵ Reden was de beleidswijziging naar aanleiding van het Paposhvili-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).²³⁶ In deze uitspraak oordeelt het EHRM dat verdragsstaten niet alleen moeten beoordelen of de medische behandeling in het ontvangende land beschikbaar is, maar ook in hoeverre de noodzakelijke medische behandeling er feitelijk toegankelijk is. Het hof plaatst de beoordeling of er een medische noodsituatie ontstaat binnen de kaders van artikel 3 EVRM: door iemand uit te zetten naar een land waar niet de benodigde zorg aanwezig is – waardoor een medische noodsituatie ontstaat – handelt een land in strijd met het verbod op uitzetting naar een land waar iemand onmenselijke behandeling te wachten staat.

In de Nederlandse procedure is een aanvraag op medische gronden geschaard onder de reguliere procedures (dus niet de asielprocedure).²³⁷ Hier geldt een andere bewijslast voor het aantonen van identiteit en nationaliteit dan in de asielprocedure.²³⁸ Waar voor beoordeling van iemands vrees en de risico's die iemand loopt in de zin van het Vluchtelingenverdrag of artikel 3 EVRM in beginsel verklaringen en kopieën van documenten voldoende kunnen zijn (in een eerste aanvraag), zijn bij reguliere procedures originele documenten nodig om identiteit en nationaliteit aan te tonen.

In de werkinstructie 2018/16 ten aanzien van medische aanvragen staat *'indien de vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit niet heeft aangetoond middels documenten, maakt hij daarmee de beoordeling naar de toegankelijkheid [van de zorg] onmogelijk.'*²³⁹ De vreemdeling kan zijn identiteit en nationaliteit in principe alleen aantonen met originele documenten, zoals een paspoort of een

233 Rapportage vreemdelingenketen, 2019.

234 WBV 2017/8 Aanpassing Vreemdelingendecretaire par. A3/7: 7. Geen uitzetting om gezondheidsredenen. 7.1.5: De bewijslast dat de vreemdeling geen toegang zal hebben tot de vereiste medische zorg rust op de vreemdeling. [...] Als de vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit niet heeft aangetoond middels originele documenten, kan hij in beginsel niet aannemelijk maken dat de noodzakelijke medische zorg in het land van herkomst of het land waarnaar hij kan vertrekken voor hem niet toegankelijk is. [...] Aan het vereiste om middels documenten de identiteit en nationaliteit aan te tonen wordt niet voorbijgegaan om de enkele reden dat de vreemdeling in Nederland een medische behandeling ondergaat.

235 WI 2018/16 Artikel 64 vv; WBV 2017/8, 1 september 2017, toetsingskader van art. 64 Vw 2000.

236 EHRM, *Paposhvili*, 13 december 2016, nr. 41738/10.

237 HvJ-EU, *M'Bodj t België*, 18 december 2014, C-542/13, JV 2015/23 m.nt. Battjes. In deze uitspraak is art. 3 EVRM medisch door het HvJ-EU uit de sfeer van het asielrecht gehaald en valt nu binnen het reguliere domein. 'Aantonen' is bij reguliere zaken de maatstaf voor de nationaliteit en identiteit – alleen bij asielzaken is 'aannemelijkheid' afdoende.

238 Rb Den Haag, ZP Middelburg 22 oktober 2019, AWB 18/9928, 8.

239 WI 2018/16, *Artikel 64 Vw*, p. 12.

identiteitskaart.²⁴⁰ Als de vreemdeling hierin niet slaagt, toetst de staatssecretaris of het ontbreken van documenten aan de vreemdeling valt toe te rekenen.

Paradoxaal genoeg wordt, wanneer de vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit niet heeft aangetoond, er zonder nader onderzoek van uitgegaan dat de noodzakelijke medische zorg in het land waarnaar uitgezet zal worden, toegankelijk is.²⁴¹ Dat betekent dat uitzetting plaatsvindt naar een land waaraan niet daadwerkelijk getoetst is of iemand de noodzakelijke hulp kan krijgen.

'Iedereen dacht dat er met het arrest Paposhvili een verbetering zou komen, maar het beleid om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op medische gronden is eigenlijk alleen maar strenger geworden. Voor velen feitelijk onmogelijk. Ik denk niet dat dit is wat het EHRM bedoelde met de uitspraak.'

Advocaat Yvonne Verkouter

Benoît: nationaliteit niet geloofd, medische behandeling 'toegankelijk' in land van herkomst

Benoît uit Kameroen verscheurt onderweg tijdens zijn vlucht – op aanraden van de reisagent – zijn paspoort. Hij dient in 2003 een asiolverzoek in. Dat verzoek wordt afgewezen. In 2006 wordt hem uitstel van vertrek verleend op medische gronden (artikel 64 Vw).

Op 20 oktober 2017²⁴² verzoekt de DT&V ambtshalve toetsing aan artikel 64 van de Vw. Het Bureau Medische Advisering (BMA) concludeert dat Benoît lijdt aan een chronische posttraumatische stressstoornis (PTSS) en een angststoornis. Hij heeft herbelevingen en nachtmerries en wordt behandeld door een psychiater: *'Het BMA acht het niet uitgesloten dat het uitblijven van behandeling kan leiden tot een medische noodsituatie op korte termijn. Eiser wordt niet in staat geacht te reizen met gangbare vervoermiddelen als boot, trein, bus, auto en vliegtuig tenzij direct aansluitend aan de reis een fysieke overdracht wordt geregeld aan een psychiater in een kliniek die ter plekke kan beoordelen wat er moet gebeuren. Tijdens de reis is begeleiding nodig door een sociaal psychiatrisch verpleegkundige.'*²⁴³

240 WI 2018/16 p.12: *'De vreemdeling kan zijn identiteit en nationaliteit aantonen middels een geldig paspoort of ander document van de overheid van het land van herkomst met pasfoto en vermelding van de nationaliteit, zoals bijvoorbeeld een identiteitskaart of geboorteakte. Ook een geldige Laissez-Passer (toezegging) is voldoende.'*

241 Rb Den Haag, 14 januari 2019, publicatie 21 januari 2019, AWB 18/522, ECLI:NL:RBDHA:2019:1483, r.o. 8: *'Uit paragraaf A3/7.1.5 van de Vc volgt dat de bewijslast dat de vreemdeling geen toegang zal hebben tot de vereiste medische zorg op de vreemdeling rust. Als de vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit niet heeft aangetoond middels originele documenten, kan hij in beginsel niet aannemelijk maken dat de noodzakelijke medische zorg in het land van herkomst of het land waarnaar hij kan vertrekken voor hem niet toegankelijk is.'* Zie ook: A&MR 2018-4, D.J.Bes, 'Vraag & Antwoord: Wat kan aanvrager verblijf vanwege medische omstandigheden aanvoeren tegen de stelling dat nationaliteit en identiteit niet zijn aangetoond?'

242 Wat er in de tussenliggende jaren is gebeurd, wordt in de uitspraak niet duidelijk.

243 Rb Den Haag, ZP Middelburg, 16 mei 2019, AWB 19/191.

De IND wijst op 26 april 2018 het verzoek om toepassing van artikel 64 Vw af. Benoît zou zijn identiteit en nationaliteit niet aannemelijk hebben gemaakt, en daarom wordt hem geen uitstel van vertrek verleend op medische gronden.²⁴⁴

De IND schuift de originele Kameroense nationaliteitsverklaring en de geboorteakte terzijde omdat dit geen identificerende documenten zijn. Het wordt Benoît tegengeworpen dat hij geen paspoort heeft overlegd. Benoît kan echter alleen een paspoort aanvragen bij de ambassade van Kameroen met een kopie van zijn oude paspoort en een identiteitskaart. Een identiteitskaart wordt alleen in het land van herkomst afgegeven. Benoît zou dus naar Kameroen moeten reizen – waar een medische noodsituatie zou kunnen ontstaan – om een identiteitskaart aan te vragen waarmee hij een paspoort kan aanvragen.²⁴⁵

Tegelijkertijd wordt voor zijn uitzetting wel degelijk uitgegaan van zijn Kameroense nationaliteit en ter voorbereiding van de uitzetting moet de DT&V contact opnemen met het General Hospital in Kameroen.²⁴⁶

De rechter volgt de IND: *'Tussen partijen is niet in geschil dat eiser voor zijn psychische problemen medische behandeling en toegang tot die behandeling nodig heeft om te voorkomen dat zijn uitzetting op korte termijn leidt tot een medische noodsituatie. [...] Nu verweerder nadrukkelijk gesteld heeft dat fysieke overdracht van eiser slechts zal plaatsvinden indien voldaan is aan de vereiste stringente reisvoorwaarden, heeft verweerder aan zijn vergewisplicht voldaan. [...] Nu eiser zijn nationaliteit niet aannemelijk heeft gemaakt, heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat de benodigde medische zorg voor eiser in zijn land van herkomst voor hem toegankelijk is.'*²⁴⁷

Benoît woont nu zeventien jaar zonder verblijfsvergunning in Nederland, hij heeft hier twee kinderen gekregen.

Het is zeer de vraag hoe deze formalistische en harde eis om met originele documenten de nationaliteit en identiteit aan te tonen, zich verhoudt met de intentie van het Paposhvili-arrest. In veel gevallen is immers sprake van bewijsnood.²⁴⁸ Zeker wanneer nationaliteit en identiteit wel aannemelijk worden geacht in bijvoorbeeld de asielprocedure (op basis van kopieën van documenten, of geloofwaardige verklaringen over het land van herkomst), lijkt de eis om met originele documenten te komen bijzonder formalistisch en in strijd met artikel 3 EVRM.

244 Ibid: *'Verder heeft verweerder zich primair op het standpunt gesteld dat eiser zijn gestelde identiteit en nationaliteit niet aannemelijk gemaakt heeft. Eiser heeft daarom niet aannemelijk gemaakt dat de benodigde medische behandeling voor hem niet toegankelijk is. Subsidiair gaat verweerder ervan uit dat de benodigde medische behandeling in Kameroen voor eiser toegankelijk is.'*

245 Zie: www.cameroon-embassy.nl/passport-application/passport-application-required-documents/

246 Rb Den Haag, ZP Middelburg, 16 mei 2019, AWB 19/191: *'Voor de uitzetting zal DT&V contact opnemen met het General Hospital in [plaats] in Kameroen, waar behandeling door een psychiater en huisarts mogelijk is.'*

247 Rb Den Haag, ZP Middelburg 16 mei 2019, AWB 19/191.

248 ABRvS, 30 juni 2017, nr. 201608140/1/V1; EHRM, *Korosec t Slovenië*, 8 oktober 2015, nr.77212/12; Zie ook: Art. 47 Handvest van de grondrechten van de EU: Recht op een doeltreffende voorziening.

'Ik heb op dit moment een cliënt uit Gambia die tijdens zijn vlucht een bootramp heeft overleefd; hij was één van de vijf overlevenden van een gezonken boot. Hij heeft gezwommen en gevochten voor zijn leven, hij heeft nu nog steeds last van zware psychoses. In Italië is hij foutief als meerderjarig geregistreerd.

Na een schouw in Nederland werd erkend dat hij minderjarig is. Hij heeft een geboorteakte kunnen overleggen. Maar vanwege de andere leeftijdsregistratie in Italië gaat de IND uit van misleiding en worden behalve zijn identiteit, ook zijn nationaliteit en herkomst niet geloofd.

Ook bij hem is er een BMA-advies uitgegeven waaruit een medische noodsituatie blijkt, maar ook hier is het beleid: geen nationaliteit, geen vergunning. Ik vind dat heel schrijnend.'

Advocaat Yvonne Verkouter

De IND besteedt veel tijd en aandacht aan de beoordeling van de nationaliteit en de identiteit. Voor de asielzoeker hangt daar veel van af, want wanneer de IND deze niet geloofwaardig acht, wordt niet meer onderzocht of bescherming is geboden. Zoals uit voorgaande hoofdstukken blijkt, kan het aannemelijk maken van de nationaliteit en identiteit voor een deel van de asielzoekers bijzonder moeilijk zijn. In opvolgende aanvragen komen hier nog aanvullende uitdagingen bij, doordat de bewijslast voor nieuwe omstandigheden hoog is.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de instrumenten die de IND gebruikt om – in geval van twijfel – de herkomst verder te toetsen. Daarbij gaan we in op het herkomstonderzoek, het documentenonderzoek, de taalanalyse, de beschikbare landeninformatie en de ambtsberichten en de Europese informatiesystemen. Ook komen de verschillende elementen die een rol spelen bij de vaststelling van de nationaliteit aan de orde.

Ahmed: IND moet toetsen of uitzetting in strijd kan zijn met artikel 3 EVRM

Ahmed dient op 8 augustus 2007 een asielverzoek in. De IND gelooft na een taalanalyse niet dat hij afkomstig is uit Somalië en wijst het asielverzoek af.²⁴⁹ Ahmed verklaart dat hij geruime tijd in Arabische landen heeft gewoond, waardoor zijn uitspraak is veranderd. Dat is volgens de IND onvoldoende om de uitkomsten van de taalanalyse terzijde te schuiven.

Het door Ahmed overgelegde Somalische paspoort en de ID-kaart worden als ‘echt’ aangemerkt. Van andere overgelegde documenten is de authenticiteit niet vast komen te staan. Op het paspoort en de ID-kaart staat zijn geboorteplaats vermeld, maar de IND beargumenteert dat een geboorteplaats niet gelijk hoeft te staan aan een herkomstgebied. En hoewel de IND nu wel de Somalische nationaliteit gelooft, houdt hij vast aan de taalanalyse die hem buiten Zuid-Somalië plaatst.²⁵⁰ Ahmeds geboorteplaats ligt in een gebied dat door de extremistische organisatie Al-Shabaab wordt bezet. Terugkeer naar dit gebied zou het risico op een schending van artikel 3 EVRM opleveren.²⁵¹ Daarnaast laat Ahmed zich op internet regelmatig politiek uit over de situatie in Somalië. Dat kan hem bij terugkeer forse problemen opleveren. Vanwege de ongelooftwaardige herkomst toetst de IND deze risico's niet.

Ter zitting (12 september 2019) verklaart de IND wel aan te nemen dat Ahmed uit Somalië afkomstig is. De rechter oordeelt dat de IND had moeten toetsen of terugkeer naar Somalië een risico zou kunnen opleveren in de zin van artikel 3 van het EVRM.²⁵²

In de beschikking die hierop volgt wijst de IND het asielverzoek van Ahmed opnieuw af. Zijn herkomst uit Zuid-Somalië wordt nog steeds niet geloofd. Volgens de IND loopt Ahmed bij terugkeer naar Somalië geen gevaar.

249 Rb Den Haag, ZP Maastricht, 21 oktober 2009. Het beroep tegen deze afwijzing is gegrond verklaard. De IND moet een nieuwe beslissing nemen.

250 Rb Den Haag, ZP Middelburg, 1 oktober 2019, nr. NL19.19432. De Rechtbank volgt de IND: *'Dat in het paspoort van eiser zijn geboorteplaats is genoemd, is niet doorslaggevend gelet op de uitkomst van de taalanalyse.'*

251 Besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 12 september 2019, WBV 2019/14: Het asielbeleid ten aanzien van Somalië.

252 Rb Den Haag, ZP Middelburg, 1 oktober 2019, nr. NL19.19432. De Rechtbank: *'Dat betekent dat verweerder had moeten beoordelen of de uitlatingen van eiser op sociale media geloofwaardig zijn en of die uitlatingen in het licht van de in samenhang daarmee door eiser genoemde feiten en omstandigheden leiden tot schending van artikel 3 van het EVRM, dat zou kunnen leiden tot verlening van een asielvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw.'*

3.1 HET HERKOMSTONDERZOEK: HET INTERVIEW

Het herkomstonderzoek, ofwel het herkomstinterview, is onderdeel van de geloofwaardigheidsbeoordeling.²⁵³ De uitkomst bewijst niet dat een asielzoeker een bepaalde nationaliteit heeft, maar wordt wel gebruikt bij de beoordeling van de vraag of het geloofwaardig is dat een asielzoeker uit een bepaald land of gebied komt.²⁵⁴ Ook bij gedocumenteerde asielzoekers kan een volledig herkomstonderzoek plaatsvinden.²⁵⁵

Ten behoeve van het herkomstonderzoek worden (topografische) vragen gesteld, maar ook vragen over bijvoorbeeld taal, documenten, kennis van bevolkingsgroepen, de culturele gebruiken van de eigen bevolkingsgroep, en overige kennis van het land van herkomst.²⁵⁶

Wanneer uit herkomstonderzoek blijkt dat de asielzoeker geen of onvoldoende informatie over zijn directe woon- en leefomgeving kan verschaffen en hiervoor geen verschoonbare verklaring kan geven, wordt de herkomst, en daarmee vaak ook de opgegeven nationaliteit, ongeloofwaardig geacht. De nationaliteit van asielzoekers die stellen afkomstig te zijn uit een land waarop een speciaal (soepeler) toelatingsbeleid wordt gevoerd, wordt minder snel geloofd.²⁵⁷

'Ten aanzien van bepaalde nationaliteiten wordt de herkomstcheck door verschillende medewerkers extra belangrijk gevonden, omdat asielzoekers "wat te winnen hebben" bij die herkomst.'

Ralph Severijns²⁵⁸

Dat kan ook gelden voor speciaal beleid voor personen afkomstig uit bepaalde regio's. Zo werden de asielverzoeken van bijvoorbeeld Ahmed (zie kader pagina 53), Aden (zie kader pagina 57) en Farhan (zie kader pagina 57) uit Somalië eerst afgewezen omdat de nationaliteit niet werd geloofd, en vervolgens omdat het herkomstgebied werd betwijfeld.

Uit onderzoek blijkt dat door medewerkers van de IND verschillend gebruikgemaakt wordt van de beschikbare technieken, en dat de weging van de resultaten verschillend kan uitpakken.

'Ik zag ook dat niet iedereen gebruikmaakte van dezelfde technieken. Bij een herkomstcheck wordt het door IND-medewerkers gezien als een slechte variant om vragen te stellen zoals: "welke wijken zijn er allemaal in je dorp?" Een veel betere variant gaat uit van het referentiekader van de persoon. Dan vraag je bijvoorbeeld: "je ging elke dag naar de markt, hoe ver was dat lopen? Door welke wijken liep je dan? Wat zag je onderweg?" Er was een groep medewerkers die zich in het bijzonder bezighield met herkomstvragen. Zij hadden kritiek op andere medewerkers die niet deze techniek gebruikten. Het is dus niet eenduidig dat iedereen de techniek van het referentiekader gebruikt.'

Ralph Severijns.²⁵⁹

253 WI 2019/4, p.2: 'Wanneer uit herkomstonderzoek blijkt dat de asielzoeker geen informatie over zijn directe woon- en leefomgeving kan verschaffen en hier geen verschoonbare verklaring voor kan geven, wordt de herkomst en daarmee ook de opgegeven nationaliteit ongeloofwaardig geacht. De IND komt dan niet toe aan de vraag of iemand internationale bescherming behoeft.'

254 WI 2019/4.

255 WI 2019/4, p. 9.

256 WI 2019/4. Verwezen wordt in dit verband naar de WI 2014/10 en de integrale geloofwaardigheidstoets.

257 Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland, *Veilig land van herkomst? De toepassing van het concept veilig land van herkomst in de Nederlandse asielprocedure*, 2018, p. 49: 'In geval van een veilig land van herkomst wordt nationaliteit juist altijd geloofd, zelfs zonder nader onderzoek.' Op basis van dossier- en literatuuronderzoek naar personen uit veilige landen van herkomst.

258 Onderzoeker Radboud Universiteit Nijmegen, Ralph Severijns, *Zoeken naar zekerheid*, 2019, p. 210.

259 Interview Amnesty International met Ralph Severijns naar aanleiding van zijn proefschrift 'Zoeken naar Zekerheid', 9 maart 2020.

De IND blijkt niet over informatie te beschikken hoe vaak de herkomstcheck (HIS) wordt aangevraagd, en in hoeveel gevallen dit onderzoek aanleiding geeft tot twijfel aan de nationaliteit, dan wel de gestelde nationaliteit bevestigt. De IND geeft in antwoorden op vragen van Amnesty International aan dat:

'[I]n de systemen van de IND [...] niet geregistreerd [wordt] hoe vaak een herkomstonderzoek wordt opgestart. De algemene regel is dat een dergelijk onderzoek wordt opgestart als de vreemdeling ongedocumenteerd is. Om die reden kan evenmin gezegd worden in hoeveel gevallen het herkomstonderzoek de opgegeven nationaliteit heeft bevestigd of in hoeveel gevallen er door de HIS check twijfel is ontstaan over de opgegeven nationaliteit. Evenmin wordt geregistreerd hoe vaak de HIS check afwijkt van de door AVIM [de vreemdelingenpolitie] toegekende nationaliteit.'

IND²⁶⁰

Voor alle landen geldt de werkwijze voor herkomstonderzoek zoals vastgelegd in Werkinstructie 2019/4. Voor Eritrese asielzoekers geldt daarbovenop een speciaal informatiebericht dat bedoeld is 'om meer eenduidigheid te borgen en handvatten te bieden aangaande de geloofwaardigheidsbepalingen in die zaken waarbij het gaat om de identiteit, nationaliteit, de herkomst en de asielmotieven. [...] de behoefte om fraude tegen te gaan wordt hiermee (ook) gediend.'²⁶¹ Zo kondigde de staatssecretaris – na de toename van het aantal Eritrese asielverzoeken in 2014 – aan extra aandacht te zullen besteden aan de betrouwbaarheid van de Eritrese nationaliteit.²⁶²

Tot welke veranderingen in de beslispraktijk deze instructies hebben geleid, is volgens de IND niet bekend omdat er geen evaluaties volgen naar aanleiding van informatieberichten.²⁶³

'Bij ongedocumenteerde Eritrese asielzoekers moet altijd een Herkomstonderzoek gedaan worden. Indien er sprake is van een gedocumenteerde Eritrese asielzoeker kan indien daar aanleiding toe bestaat altijd worden besloten tot een HIS-onderzoek [...]

'Let op: wordt de identiteit en nationaliteit ongeloofwaardig bevonden, kan er nimmer doorgetoetst worden.'

IND, Informatiebericht: 'Horen en beslissen in Eritrese zaken'.²⁶⁴

Dat deze instructie wordt toegepast op (ongedocumenteerde) Eritreeërs, en dat de lat daarbij (ongeacht de persoonlijke omstandigheden) fors hoog kan liggen, blijkt bijvoorbeeld uit de zaak van een Eritrese vrouw die volgens de IND te weinig kennis zou hebben van Eritrea. De vrouw was echter in een vluchtelingenkamp in Sudan geboren en nooit in Eritrea geweest. De rechter volgde in dit geval de IND niet: *'In het licht van deze omstandigheden is het niet vreemd dat zij weinig kennis heeft over dit land.'*²⁶⁵

260 Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 10 maart 2020.

261 Ibid.; IB 2019/16 *Horen en beslissen in Eritrese zaken*. Op alle landen is WI 2019/4 van toepassing.

262 Brief van de SvV&J, 19 mei 2014, TK 2013-2014 19 637, nr. 1820: *'Ook wordt extra aandacht besteed aan het onderzoeken van de betrouwbaarheid van claims met betrekking tot de Eritrese nationaliteit.'*

263 Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek, 10 maart 2020 p. 2: *'Naar aanleiding van uw vraag kan ik u berichten dat er geen evaluaties volgen n.a.v. informatieberichten.'*

264 IB 2019/16, *Horen en beslissen in Eritrese zaken*.

265 Rb Den Haag, ZP Rotterdam, 4 maart 2020, nr. NL19.9827, r.o. 6.

Algemene kennis van het land is niet genoeg. De werkinstructie zegt hierover: *‘Het verstrekken van veel algemene informatie maakt de herkomst van een asielzoeker niet per definitie aannemelijk als hij essentiële informatie over zijn directe omgeving juist niet kent.’*²⁶⁶ In een andere zaak volgde de rechter de IND op dit punt wel: ook het feit dat op enkele vragen wel juist is geantwoord, *‘verklaart niet waarom hij op andere vragen geen antwoord kon geven.’*²⁶⁷

Uit onderzoek blijkt dat de weging van de onderzoeksresultaten bij de verschillende IND-medewerkers nogal verschillend kan uitpakken:

‘Wij moeten veel meer met elkaar afstemmen welke zaken we inwilligen en welke afwijzen. Dat moeten we niet bij de individuele medewerker neerleggen. Ik heb wel eens gezegd dat het soms wel een loterij lijkt. Dat kan niet. We hebben het over de toekomst van mensen. Hun leven. En het kan niet zo zijn dat ik mensen tegenkom, IND’ers van de oude stempel, die alles afwijzen en dat er mensen zijn die denken: ik schrijf wel een inwilliging, dan ben ik snel klaar. Of dat iemand keihard wordt afgewezen op flauwigheden. Dat gebeurt nu gewoon. Het allerergste is dat iedereen het weet. De directie weet het, de staatssecretaris weet het waarschijnlijk ook.’

Citaat van een IND-medewerker²⁶⁸

In het geval van de Eritrese Helen (zie kader pagina 61) maakt het voor de IND helemaal niet uit dat zij de herkomstvragen goed heeft beantwoord. De afwijzing van haar asielverzoek is gebaseerd op een verkeerde registratie in Italië en Frankrijk.

3.2 REGIO/ETNICITEIT ONGELOOFWAARDIG

De IND hanteert het uitgangspunt dat *‘als de herkomst niet aannemelijk is gemaakt, er ook twijfel is aan de nationaliteit en dat er dus ook niet toegekomen wordt aan de vraag of iemand internationale bescherming nodig heeft.’*²⁶⁹ Dat kan problematisch zijn omdat veel problemen waarvoor mensen vluchten – ongeacht het herkomstgebied – een risico op vervolging in het hele land kunnen opleveren. Denk bijvoorbeeld aan seksuele oriëntatie, religieuze overtuiging of bijvoorbeeld het posten van kritische berichten op sociale media.

In de zaak van Farhan (zie kader) vond ook de rechtbank de aannemelijkheid van het herkomstgebied zodanig relevant voor een toets aan artikel 3 EVRM dat de zaak om die reden ongegrond wordt geacht. Dat de feitelijke uitzetting via Centraal-Somalië zou verlopen, maakte geen onderdeel uit van de beoordeling.

²⁶⁶ WI 2019/4, p. 11.

²⁶⁷ Rb Den Haag, ZP Haarlem, 19 mei 2015, AWB 15/7568 (Vovo) en AWB 15/7567 (Beroep). De rechter volgt in deze zaak de IND: *‘[...] heeft verweerder in redelijkheid niet hoeven toekomen aan de geloofwaardigheid van de gebeurtenissen die verzoeker stelt te hebben ondervonden in het land van herkomst, nu hij zijn gestelde afkomst uit Sudan niet aannemelijk heeft gemaakt.’*

²⁶⁸ Ralph Severijns, *Zoeken naar zekerheid*, 2019, p. 173.

²⁶⁹ WI 2019/4, p. 9.

Farhan: nationaliteit alsnog geloofwaardig, maar herkomstgebied niet aannemelijk gemaakt

Farhan komt uit Somalië en vertelt te behoren tot de Ashraf, een minderheidsstam in het land. Hij vraagt asiel aan in Nederland maar de IND gelooft niet dat hij uit Somalië afkomstig is.

Voor zijn opvolgende asielverzoek overlegt Farhan een geboorte- en een nationaliteitsverklaring van de Somalische ambassade in Brussel. Omdat er volgens de IND geen sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden, wordt het verzoek opnieuw afgewezen.

De rechter neemt de nieuwe documenten wel mee bij de beoordeling of er sprake is van een risico op een schending van artikel 3 EVRM, maar verklaart het beroep ongegrond omdat het herkomstgebied niet aannemelijk is:

*'Omdat verzoeker met de documenten het herkomstgebied in Somalië niet aannemelijk heeft gemaakt en dit relevant is voor de beoordeling van het risico op behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.'*²⁷⁰

De rechter toetst niet het uitzetten zelf, en bij uitzetting via Mogadishu kom je alsnog in Centraal-Somalië terecht.

Toch biedt dezelfde werkinstructie wel ruimte om geloof te hechten aan de nationaliteit als het herkomstgebied niet is vastgesteld: *'in theorie kan het voorkomen dat een nationaliteit wel aannemelijk is gemaakt, hetzij door het overleggen van originele documenten, hetzij door verklaringen of een positieve taalanalyse, maar dat er geen geloof aan wordt gehecht dat de asielzoeker afkomstig is uit een bepaald gebied.'*²⁷¹

In de praktijk (zoals bijvoorbeeld in de zaak van Aden, zie kader) moet de rechter er nogal eens aan te pas moet komen om alsnog te toetsen of er sprake is van risico's in de zin van artikel 3 EVRM in het land van herkomst.

Aden: nationaliteit met echt document alsnog geloofd, identiteit en herkomst niet; tegenstrijdig, zegt de rechter

In eerste instantie (2016) wordt het asielverzoek van Aden (Somalië) afgewezen omdat zijn nationaliteit niet wordt geloofd.²⁷² Bij zijn opvolgende aanvraag overlegt Aden onder meer een nationaliteitsverklaring en een verklaring van geboorte afkomstig van de ambassade. Deze aanvraag wordt door de IND niet-ontvankelijk verklaard omdat de documenten niet te beoordelen zouden zijn door Bureau Documenten en er geen sprake zou zijn van nieuwe feiten en omstandigheden. De rechtbank oordeelt dat de IND de documenten toch moet

²⁷⁰ Voorzieningenrechter Rb Den Haag, ZP Haarlem, 17 juli 2014, AWB 14/13353 en AWB 14/13352.

Ter zitting gaf de IND aan in beginsel waarde te hechten aan – op basis van verifieerbare verklaringen van de vreemdeling – door de ambassade afgegeven documenten, tenzij 1) het document ziet op de geboorteplaats van de vreemdeling. In dat geval moet de verklaring worden ondersteund door een authentiek brondocument. Tenzij 2) er concrete aanwijzingen zijn dat het document gebaseerd is op onzorgvuldig onderzoek of dat uit eigen onderzoek iets anders blijkt. Zoals bijvoorbeeld een door de Koninklijke Marechaussee (Kmar) niet authentiek bevonden brondocument.

²⁷¹ WI 2019/4, p. 9.

²⁷² Beschikking IND, 21 december 2016. Het verzoek is afgewezen als niet-ontvankelijk op grond van artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000.

onderzoeken.²⁷³ De IND reageert daarop in een (niet openbare) brief aan de rechtbank en laat weten dat vreemdelingen die tot juni 2016 een nationaliteitsverklaring van de Somalische ambassade hadden verkregen geadviseerd wordt zich andermaal tot de ambassade te wenden ter verkrijging van een nieuwe verklaring.

Aden wendt zich opnieuw tot de ambassade en krijgt een nieuwe nationaliteitsverklaring en een nieuwe verklaring van geboorte en een bewijs dat hij een paspoort heeft aangevraagd.²⁷⁴ Ook met deze documenten wijst de IND op 17 november 2017 wederom het asielverzoek als kennelijk ongegrond af. Ditmaal wordt Adens Somalische nationaliteit wel geloofd, maar zijn identiteit en herkomst niet: *'Voor zover ervan moet worden uitgegaan dat verzoeker de Somalische nationaliteit heeft, is daarmee echter nog geen sprake van bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende, feiten en omstandigheden [...],²⁷⁵ omdat verzoeker met de documenten niet zijn herkomstgebied binnen Somalië aannemelijk heeft gemaakt en dit relevant is voor beantwoording van de vraag of hij aldaar een reëel risico loopt op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.'*

De rechtbank volgt de IND niet en stelt dat, nu wordt uitgegaan van de inhoudelijke juistheid van de documenten, zowel de nationaliteit, de identiteit als het herkomstgebied (Kismayo) voldoende aannemelijk zijn gemaakt. Rechtbank: *'Verweerder heeft enerzijds op basis van de authentiek bevonden documenten van de Somalische ambassade eisers nationaliteit aannemelijk geacht. Anderzijds vindt verweerder eisers herkomst en identiteit op basis van dezelfde documenten niet aannemelijk. De rechtbank is het met eiser eens dat deze overwegingen van verweerder, zonder nadere toelichting over de verschillende conclusies, tegenstrijdig zijn.'*²⁷⁶

Na deze uitspraak verleent de IND aan Aden alsnog een verblijfsvergunning asiel, in lijn met het asielbeleid voor personen afkomstig uit Zuid- en Centraal-Somalië.²⁷⁷

In een vergelijkbare zaak verwijst de advocaat naar bovengenoemde uitspraak en doet een beroep op het gelijkheidsbeginsel. De staatssecretaris doet de uitspraak en het verlenen van een verblijfsvergunning vervolgens af als een *ambtelijke misslag*. De rechter gaat daar niet in mee omdat het verlenen van een vergunning *'tegen het advies van de Directie Juridische Zaken aan de Directie A&B in'* nog niet betekent dat sprake is van een ambtelijke misslag. Het asielverzoek van de vrouw was afgewezen omdat de herkomst en identiteit niet geloofwaardig waren. Volgens de rechtbank had de IND niet gemotiveerd waarom nog steeds aan haar identiteit werd getwijfeld, terwijl op grond van de overgelegde documenten wel leek te worden uitgegaan van nationaliteit en de geboorteplaats.²⁷⁸

273 Rb Den Haag, ZP Utrecht, tussenuitspraak, 17 januari 2017.

274 In beroep overlegt Aden het Somalische paspoort.

275 Zoals bedoeld in overweging 45 van het EHRM-arrest *Bahaddar tegen Nederland*, 19 februari 1998, nr. 145/1996/764/965, par. 45; ABRvS, 30 juni 2014, 201301155/1/V2.

276 Rb Den Haag, ZP Utrecht, 27 maart 2018, AWB 16/30024-E.

277 Op 22 mei 2018 krijgt Aden alsnog een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b van de Vw verleend (met ingang van 13 december 2016).

278 Rb Den Haag, ZP Zwolle, 20 november 2018, NL 18.1999.1.

3.3 DOCUMENTEN

Een asielzoeker kan – ter ondersteuning van zijn asielverzoek – documenten overleggen die vervolgens door de IND op relevantie, authenticiteit en bewijskracht moeten worden beoordeeld. Volgens het Europese Hof moeten de overgelegde documenten nauwgezet worden onderzocht.²⁷⁹ Het Hof is van mening dat het uitsluiten van documenten die de kern van het asielverzoek vormen, indruist tegen een zorgvuldig en grondig onderzoek van de aanvraag.

Hoewel documenten een zeer belangrijke rol spelen blijken ze – zoals in de zaak van Aden (zie hierboven) in de praktijk om tal van redenen terzijde te kunnen worden geschoven. Documenten kunnen vals worden bevonden, of niet te onderzoeken omdat referentiemateriaal ontbreekt. Huwelijksaktes en geboorteaktes zijn niet identificerend.²⁸⁰ Een geldig bevonden paspoort bewijst nog niet de herkomst uit een bepaalde regio.²⁸¹ Hieronder gaan we verder in op de betekenis van documenten en het IND onderzoek naar de relevantie, de authenticiteit en de bewijskracht.

3.3.1 Ontbreken van documenten

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, zijn veel asielzoekers om tal van redenen niet in het bezit van documenten. Documenten zijn achtergebleven, zoekgeraakt, beschadigd of vernietigd, en van sommige landen is bekend dat mensen vrijwel nooit identiteitsdocumenten hebben.²⁸² Eenmaal in Nederland is het lang niet altijd mogelijk (of duurt het vreselijk lang) om aan identificerende documenten te komen.²⁸³

Mensen durven zich niet te melden bij de ambassade of contact op te nemen met ambtenaren van het land van herkomst, uit angst voor problemen voor henzelf of de familie.²⁸⁴ Van een asielzoeker mag dat, gezien de risico's die daaraan verbonden kunnen zijn, ook niet verwacht worden. Het is een elementair rechtsbeginsel dat zolang het asielverzoek nog niet is beoordeeld door een onafhankelijke rechter, mensen niet worden gepresenteerd bij de ambassade.²⁸⁵ Voor diezelfde autoriteiten waar ze documenten moeten opvragen, zouden ze immers vervolging te vrezen te hebben.²⁸⁶ Vaak zeggen mensen bang te zijn familieleden in problemen te brengen. Of ze willen geen hulp inroepen omdat de familieleden zelf problemen genoeg hebben. Ook kan het zijn dat mensen het geld niet hebben om documenten te regelen.²⁸⁷

‘Wij zien veel Eritrese zaken. Er is een enorme bewijsnood. Documenten uit Eritrea zijn er bijna nooit. Mensen die bijvoorbeeld wel aan schoolrapporten en doopaktes weten te komen, komen er toch niet doorheen omdat dit geen identificerende documenten zouden zijn. Maar aan de andere kant werpt de IND wel vaak tegen: “Waarom heb je geen schoolrapport?”

279 EHRM, *Singh tegen België*, 2 oktober 2012, 33210/11, ECLI:NL:XX:2012:BY3194 en EHRC 2013/7 (met noot van mr. M. Reneman). Het ging in deze zaak om originele identiteitsdocumenten (taskera's), kopieën van paspoorten en e-mails van de UNHCR die niet door de Belgische autoriteiten waren onderzocht.

280 ABRvS, 20 september 2017, 201700740/1V2.

281 ABRvS, 28 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2174.

282 Zie bijvoorbeeld Nidos, *Wat zou ik moeten weten over documenten uit Eritrea*, 2018, hoofdstuk 9.2: *‘Eritrese jongeren komen doorgaans met zeer weinig brondocumenten in Nederland aan.’* www.nidos.nl/wp-content/uploads/2018/05/9. Wat-zou-ik-moeten-weten-over-documenten-uit-Eritrea.pdf

283 ABRvS, 9 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2159, hier overweegt ABRvS dat een doopakte geen identificerend document is.

284 Dit kwam (onder meer) naar voren tijdens het interview van Amnesty International met Chantal Kuipers – VluchtelingenWerk, Amsterdam, 18 februari 2020.

285 Art. 82 Vw; *UNHCR Handboek*, par. 100.

286 *UNHCR Handboek*, par. 135 en 136.

287 Dit kwam (onder meer) naar voren tijdens het interview van Amnesty International met Chantal Kuipers – VluchtelingenWerk, Amsterdam, 18 februari 2020.

Wij hebben contact met een Eritrees meisje. Haar huis in Eritrea was afgebrand, ze had dus geen schoolrapporten of doopaktes meer. De IND zei: "Dan had je die opnieuw moeten aanvragen." Maar ze vertelde dat je pas een nieuw schoolrapport krijgt aan het einde van het jaar en dat ze voor het einde van het jaar was gevlucht. Ik vraag me dan echt af hoe zij vanuit Nederland oude schoolrapporten zou moeten regelen. Dat is in Nederland al moeilijk. Laat staan in Eritrea. Het kost je alleen al 50 euro om de post naar Nederland te laten versturen.'

Chantal Kuipers, VluchtelingenWerk Amsterdam

Voor sommige landen geldt dat je persoonlijk – in het land van herkomst – moet verschijnen om een identiteitsdocument te krijgen. Zo kan bijvoorbeeld een Burundees paspoort niet bij een ambassade worden aangevraagd maar alleen in persoon in Burundi zelf.²⁸⁸

Met name Eritrese jongeren komen volgens Stichting Nidos, die minderjarige asielzoekers begeleidt, doorgaans met zeer weinig identificerende of brondocumenten in Nederland aan. *'In Eritrea zijn brondocumenten niet altijd noodzakelijk [...] Dit verklaart tevens waarom jongeren soms geen benul hebben waarover je het hebt, als je brondocumenten beschrijft.'*²⁸⁹ Eritreeërs die vervolgens de hulp inroepen van de ambassade of het consulaat, kunnen door medewerkers van de vertegenwoordiging worden verplicht een spijtoptantenverklaring te tekenen en een 'diasporabelasting' van 2 procent van het inkomen te betalen.²⁹⁰ Deze zaken gaan veelal gepaard met dwang.²⁹¹

Toch valt in voornemens en beschikkingen die Amnesty heeft ingezien te lezen dat: *'Allereerst wordt overwogen dat betrokkene haar gestelde nationaliteit niet met identificerende documenten heeft onderbouwd. Derhalve kan haar gestelde identiteit, nationaliteit en herkomst niet wordt vastgesteld.'*²⁹² In de zaak van deze Eritrese vrouw stelde de IND herkomstvragen, die de vrouw goed beantwoordde. Dit werd als verweer aangevoerd tegen het voornemen tot afwijzing, maar in de beschikking bleek het ontbreken van documenten zwaarder te wegen: *'Zoals in het voornemen al is overwogen, zegt enige kennis over een land niets over langdurig verblijf aldaar dan wel over het bezit van de nationaliteit.'*²⁹³ In de beschikking werd het haar zwaar aangerekend dat zij in het contact met haar moeder niet om documenten had gevraagd. De IND zag geen reden de zaak aan te houden en bijvoorbeeld onderzoek te doen naar het dossier van haar in Nederland wonende Eritrese oom, om daarmee de herkomst en nationaliteit van deze vrouw vast te stellen. De rechtbank volgt de IND en voegt eraan toe dat de IND geen waarde hoeft te hechten aan de omstandigheid dat de vrouw Tigrinya spreekt.²⁹⁴

Ook Helen, een minderjarig Eritrees meisje, kon bij aankomst in Nederland geen documenten overleggen. Dat zij de herkomstvragen goed beantwoordde, maakte niet uit.

288 www.refworld.org/docid/53391a63a.html; Voor Kameroen geldt hetzelfde, Zie: www.cameroon-embassy.nl/passport-application/passport-application-required-documents/ (zie ook de casus van Benoît op p. 50).

289 Nidos, *Wat zou ik moeten weten over documenten uit Eritrea*, 2018, p. 1.

290 IB 2019/16, *Horen en beslissen in Eritrese zaken*, p. 7; dit informatiebericht was geldig tot 25 augustus 2019 maar de geldigheid is verlengd; NIDOS, *Wat zou ik moeten weten over documenten uit Eritrea*, 2018, p. 2.

291 IB 2019/16, *Horen en beslissen in Eritrese zaken*, p. 7.

292 Quote is afkomstig uit Voornemen IND Den Bosch, 11 januari 2019. In de beschikking werd dit standpunt, ondanks goed beantwoorde herkomstvragen, gehandhaafd. Gelijksoortige overwegingen worden in andere voornemens en beschikkingen waarover Amnesty beschikt door de IND aangevoerd.

293 Beschikking IND, Den Bosch, 15 januari 2019.

294 Rb Den Haag, ZP Den Bosch, 28 februari 2019, nr. NL 19.1325; ABRvS, 13 mei 2019, 201901907/V1, zonder nadere motivering verklaart de ABRvS het ingestelde beroep ongegrond.

Helen: goed beantwoorden van herkomstvragen toch onvoldoende

Helen is vijftien jaar oud als zij op 1 juli 2018 een asielverzoek indient. Ze heeft Eritrea in 2017 op veertienjarige leeftijd verlaten omdat ze vreest in militaire dienst te moeten. Helen vlucht via Ethiopië, Sudan en Libië en ze is erg ziek als zij in Italië aankomt. Helen weet alleen in welk jaar en in welke maand ze geboren is, de exacte dag weet ze niet. In Italië en Frankrijk worden verkeerde geboortedata geregistreerd. De gehoordmedewerker verricht een schouw en oordeelt dat Helen evident minderjarig is.²⁹⁵

Helen is zonder documenten naar Nederland gekomen. De IND stelt dat Helens nationaliteit en identiteit niet kunnen worden vastgesteld omdat zij geen enkel identificerend document heeft overlegd. En omdat er verschillende data van haar bekend zijn in Italië en Frankrijk, en omdat de IND haar verklaringen daarover onduidelijk vindt, wordt haar het ontbreken van onderbouwende documenten zwaarder aangerekend.²⁹⁶

Helen voert aan dat zij de herkomstvragen uitgebreid en correct heeft beantwoord en dat het landelijk bureau van VluchtelingenWerk na onderzoek heeft geconcludeerd dat de informatie die Helen gaf niet makkelijk via andere bronnen te verkrijgen is. Maar de rechtbank volgt de IND: *'Zij kan deze kennis immers mogelijk anderszins hebben opgedaan. Dat dit niet eenvoudig is, zoals VWN heeft aangegeven, doet hieraan niet af. Daarbij komt dat eiseres geen enkel document heeft kunnen overleggen dat ook maar een begin van bewijs vormt van haar gestelde identiteit, nationaliteit en herkomst, zodat verweerder de correcte antwoorden over Eritrea niet ten onrechte onvoldoende heeft geacht.'*²⁹⁷

De Raad van State verklaart het hoger beroep van Helen ongegrond.²⁹⁸



Helen dient op 26 februari 2019 een opvolgende aanvraag in. Met behulp van Nidos en haar pleegmoeder lukt het Helen om de volgende documenten te overleggen: haar originele doopakte, haar schoolrapport c.q. cijferlijst, een kopie van de identiteitskaart van haar moeder en tante, en een kopie van het paspoort van haar tante. Bureau Documenten heeft de doopakte en het schoolrapport

295 Rapport AMV Aanmeldgehoor, 3 juli 2018, Ter Apel.

296 Voornemen IND, 16 november 2018, Ter Apel, p. 3. De IND verwijst in het Voornemen naar het Ambtsbericht Eritrea waarin staat dat ze documenten had kunnen hebben: *'Aan minderjarige vreemdelingen in Eritrea worden weliswaar geen identiteitskaarten of paspoorten verstrekt, echter kunnen minderjarige vreemdelingen in Eritrea wel in het bezit zijn van een residence card, schoolpas, mobiliteitskaart, geboorteakte en doopakte (hiertoe wordt verwezen naar de pagina's 23, 24 en 25 van het Algemeen Ambtsbericht inzake Eritrea d.d. 6 februari 2017).'*

297 Rechtbank Den Haag, ZP Haarlem, NL18.22204, 19 december 2018, r.o. 5.2.4.

298 ABRvS, 201810275/1/V1, 7 februari 2019.

onderzocht en concludeert voor beide documenten dat *'betreffende de echtheid, gelet op het beschikbare vergelijkingsmateriaal geen waardeoordeel wordt gegeven'*.²⁹⁹ De IND concludeert vervolgens dat er geen sprake is van nieuwe elementen of bevindingen en dat zij nog steeds haar nationaliteit, identiteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt en wijst haar opvolgende aanvraag af.³⁰⁰ Ook de rechter is van oordeel dat Helen zelf moet aantonen dat deze documenten echt zijn.³⁰¹ Zolang de authenticiteit niet is vastgesteld, worden de documenten niet aangemerkt als nieuwe feiten.³⁰² De verantwoordelijkheid om de authenticiteit vast te stellen, ligt bij de asielzoeker.³⁰³

Uiteindelijk lukt het Helen, met hulp van haar moeder in Eritrea, om een nationaliteitsverklaring te verkrijgen van de Eritrese ambassade in Nederland, waarmee ze haar (minderjarige) leeftijd en nationaliteit kan bewijzen. Helen heeft inmiddels een verblijfsvergunning gekregen.

3.3.2 Onderzoek naar documenten

Documenten worden op echtheid gecontroleerd door de vreemdelingenpolitie³⁰⁴ of de Koninklijke Marechaussee en ze kunnen nader onderzocht worden door het Bureau Documenten van de IND. Het oordeel van het Bureau Documenten wordt aangemerkt als een 'deskundigenadvies' waar de overheid in beginsel (maar niet blindelings) van mag uitgaan.³⁰⁵ Dat houdt in dat de overheid een 'vergewisplicht'³⁰⁶ heeft en Bureau Documenten zijn oordeel moet onderbouwen.³⁰⁷ De vergewisplicht gaat echter niet zover dat de overheid informatie hoeft prijs te geven die *'fraudeurs in de kaart spelen'*.³⁰⁸

'De medewerkers van de IND hebben een blind vertrouwen in het documentenonderzoek, vooral als het resultaat van het onderzoek wijst op vervalste documenten.'

Respondent: [...] Als ze zeggen: het is vervalst, dan is het vervalst, klaar, einde discussie.'

Ralph Severijns.³⁰⁹

Volgens het Protocol Identificatie en Labeling (PIL) moeten identificerende documenten worden getoetst aan de hand van vier criteria: zijn ze Echt, Eigen, Geldig en Gekwalificeerd (EEGG)?³¹⁰ De controle op echtheid behelst een onderzoek naar misbruik, namaak of vervalsing van het ID-bewijs.³¹¹ De beoordeling van de aanwezige documenten op echtheid weegt zwaar. Als er sprake is van valse informatie, of wanneer relevante informatie of documenten zijn achtergehouden, kan het verzoek als kennelijk ongegrond worden

299 Voornemen IND, 26 november 2019, p. 3.

300 Beschikking IND, 28 november 2019, Ter Apel.

301 Rb Den Haag, ZP Rotterdam, 20 december 2019, NL19.29053.

302 ABRvS, 25 september 2003, 200304202/1, JV 2003/504. Zie ABRvS, 7 juli 2010 200907796/1/V2, JV 2010/323 noot A.M. Reneman; ABRvS, 14 januari 2011, 201004196/1/V3.

303 ARRvS, 19 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2473; HvJ -EU, M.M, 22 november 2012, ECLI:EU:C:2012:744.

304 Afdeling Vreemdelingen Identiteit en Mensenhandel (AVIM).

305 ABRvS, 9 juli 2016, ECLI:NLRVS:2016:1695.

306 Wanneer het bestuursorgaan adviezen van derden gebruikt, dan is het verplicht zich ervan te vergewissen dat het onderzoek van de adviseur op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

307 ABRvS, 24 februari 2016, 201503141/1/V6; ABRvS, ECLI:NL:RVS:2020:636.

308 Rb Den Haag, ZP Groningen, 6 april 2018, NL18.4560; ABRvS, 24 februari 2016, 201503141/1/V6.

309 Ralph Severijns, *Zoeken naar Zekerheid*, 2019, p. 207.

310 Zie: Protocol Identificatie en Labeling (PIL), 10 juli 2019. Dit protocol beschrijft een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren, registreren, wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens in de vreemdelingenketen onder 5.3.1. www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2019/01/07/protocol-identificatie-en-labeling-pil

311 'Eigen' ziet op de vraag of het ID-bewijs inderdaad betrekking heeft op degene die er gebruik van maakt om zich te identificeren, dan wel of het is afgegeven aan een andere persoon dan degene die er gebruik van maakt. 'Geldig' ziet op de termijn waarvoor het ID-bewijs geldig is. 'Gekwalificeerd' wil zeggen: het is een ID-bewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

afgewezen³¹² en het verdere onderzoek naar de risico's bij terugkeer worden gestopt. Een inhoudelijke beoordeling van de relevante elementen blijft dan achterwege wegens het 'verstrekken van onjuiste gegevens'.³¹³

Al vele jaren spreekt de UNHCR haar zorgen uit over de praktijk van staten om asielzoekers zonder documenten, of met vervalste documenten, versneld af te wijzen en terug te sturen. De UNHCR wijst erop dat veel asielzoekers op zoek naar bescherming uit nood gedwongen zijn op illegale wijze te reizen, of te liegen.³¹⁴

'As States have long recognized, however, it is likely that refugees may need to resort to illegal means to flee, which should not result in them being subject to penalties, where they meet the process requirements of Article 31(1) of the 1951 Convention. A lack of appropriate documentation or the use of false documents does not alone render a claim abusive or fraudulent and should not be used to deny access to a procedure, since any presumption of abuse needs to be examined to determine its validity.'

UNHCR³¹⁵

Hoewel het reizen op valse documenten lang niet altijd misleiding is maar ook noodzaak kan zijn,³¹⁶ blijkt uit dit onderzoek dat deze noodgreep in Nederland regelmatig niet wordt erkend.

Bovendien lukt het in de praktijk lang niet altijd een sluitend oordeel te geven over de authenticiteit van een document, bijvoorbeeld omdat referentiemateriaal ontbreekt of omdat bekend is dat in het land van herkomst veel documenten op onofficiële wijze worden afgegeven. Volgens de IND is het effect hiervan dat echt bevonden documenten, nog steeds niet de nationaliteit of identiteit van iemand kunnen aantonen.³¹⁷ Daarnaast kunnen kopieën van documenten niet worden onderzocht. In een asielprocedure is de betekenis van een kopie daarom afhankelijk van onder meer de echtheid van overige documenten, of originele en authentieke documenten van directe familieleden.³¹⁸ In een opvolgende aanvraag zijn kopieën van documenten van nog minder waarde. Wanneer de authenticiteit van het overgelegde document niet kan worden vastgesteld, kan de IND het opvolgend asielverzoek afwijzen zonder de asielzoeker te horen.³¹⁹

Asielzoekers van wie documenten buiten beschouwing zijn gelaten omdat ze ongeldig of niet te onderzoeken zouden zijn, zien zich soms genoodzaakt een contra-expertise aan te vragen. De kosten

312 Art. 30b Vw 2000: 'Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden afgewezen als kennelijk ongegrond in de zin van artikel 32, tweede lid, van de Procedurerichtlijn, indien: lid 1 onder c: de vreemdeling Onze Minister heeft misleid door omtrent zijn identiteit of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden.'

313 WI 2014 /10; 4.1.1 Vc: 'Als de IND de aanvraag op grond van artikel 30 Vw niet in behandeling neemt, toetst de IND de aanvraag niet verder'; Art. 30 b Vw: 'het verzoek kan als kennelijk ongegrond worden afgewezen als de vreemdeling waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kon bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan'; Vc C1/4.2 en 4.3.

314 UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 mei 2001, p. 8 onder 35; UNHCR, *Beyond Proof*, 2013, p. 39.

315 UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 mei 2001, p. 8 onder 35.

316 Zie ook UNHCR, *Beyond Proof*, 2013 p. 39.

317 Zie zaak van Michael op p.23.

318 WI 2019/4.

319 In geval sprake is van valse of vervalste documenten dan wel documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, kan worden afgezien van het horen van de vreemdeling. Art. 3.118b derde lid Vb; Par. C1/2.9 Vc; WI 2019/9, p.5; ARRvS 23 mei 2011, nr. 201007949/1/V2; Zie ook: ARRvS 8 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5763, 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0709 en 23 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:4709.

daarvan worden niet vergoed.³²⁰ Contra-expertise is niet altijd beschikbaar en het is onzeker of de expertise zal worden erkend. Toch betekent dat volgens de Raad van State nog niet dat er sprake kan zijn van *inequality of arms*.³²¹

3.3.3 Soevereine landen gaan zelf over de vaststelling wie hun burgers zijn

Het is een volkenrechtelijk principe dat een ambassade van een soeverein land zelf gaat over de vaststelling van wie haar burgers zijn.³²²

In de rechtspraak is bepaald dat de Nederlandse overheid een (door een andere overheid afgegeven en door Bureau Documenten echt bevonden) nationaliteitsverklaring of paspoort niet – louter op basis van twijfel – terzijde mag schuiven.³²³ Het primaat ligt bij de autoriteiten van het land van herkomst. Dat de overheid '*niet weet welk onderzoek aan de afgifte van de nationaliteits-verklaring is voorafgegaan, doet hier niet aan af*'.³²⁴ Eventuele kritiek van de IND op de kwaliteit van het onderzoek van de ambassade zou niet mogen afdoen aan de vaststelling van de nationaliteit.³²⁵

Professor De Groot, hoogleraar Rechtsvergelijking/Internationaal Privaatrecht, licht toe dat in beginsel de staat van de te bevestigen nationaliteit bevoegd is om documenten af te geven. Derde staten moeten deze vaststelling in beginsel accepteren. Een derde land heeft geen bevoegdheid om te oordelen over de wijze waarop de vaststelling van de nationaliteit heeft plaatsgevonden, tenzij sprake is van evidente fraude of een flagrante schending van het internationale recht. De vaststelling van de nationaliteit behoort tot het zogenaamde '*domaine réservé*' van het vaststellende land. Door de erkenning terzijde te schuiven, ontstaat spanning vanwege een mogelijk gebrek aan respect voor de soevereiniteit van het betreffende land.³²⁶

De beoordeling van door ambassades afgegeven – en door Bureau Documenten echt bevonden – documenten is lang niet altijd in lijn met bovenstaande principes. In de praktijk worden paspoorten en nationaliteitsverklaringen nogal eens terzijde geschoven omdat:

- er onduidelijkheid is over de grond waarop de ambassade het document heeft afgegeven;³²⁷
- verklaringen over de wijze waarop het document is verkregen niet stroken met de informatie hierover in het ambtsbericht;³²⁸

320 Contra-expertise van een Eritrees document blijkt uit een offerte (in het bezit van Amnesty) ongeveer 650 euro te bedragen.

321 Dat Bureau Documenten een document vals heeft bevonden, maar er geen contra-experts beschikbaar zijn, betekent volgens de ABRvS nog niet dat de vreemdeling vanwege het beginsel van *equality of arms* moet worden gecompenseerd. Zie over equality of arms ABRvS, 19 augustus 2020, (Eritrea) 201906014/1, ECLI:NL:RVS:2020:1904.

322 Verdrag van 's-Gravenhage van 12 april 1930 (Stb. 1937, 17) League of Nations, *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*, 13 April 1930, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137.

323 ABRvS, 28 augustus 2014, 201400732/1/V3, ECLI:NL:RVS:2014:3312, JV 2014/330; zie voor meer uitspraken: A&MR 2016 Nr. 2: Vraag & Antwoord, Marije Jongejan: *Welke waarde wordt gehecht aan een nationaliteitsverklaring afgegeven door de Eritrese ambassade?*

324 Rb Den Haag, ZP Haarlem, 5 september 2017, NL17.6403. Zie ook Rb Den Haag, ZP Amsterdam 25 januari 2018, nr. NL17.6930: '*Het is de bevoegdheid van deze autoriteiten van Somalië om eiseres te erkennen als onderdaan.*'

325 Rb Den Haag, ZP Haarlem, 5 november 2013, AWB 13/23287; zie ook A&MR 2016 Nr. 2: Vraag & Antwoord, Marije Jongejan: *Welke waarde wordt gehecht aan een nationaliteitsverklaring afgegeven door de Eritrese ambassade?*

326 Professor De Groot (hoogleraar Rechtsvergelijking/Internationaal Privaatrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht in antwoord op vragen van INLIA op 11 november 2015).

327 Rb Den Haag, ZP Arnhem, 11 september 2017, nrs NL 17.6927 en NL 17.6930: '*nu niet duidelijk was op grond waarvan de Burundese ambassade een paspoort had verstrekt, er daarom geen waarde aan toe hoefde te worden toegekend*'; Rb Utrecht 30 mei 2-17, AWB 17/9741 en AWB 17/9742: '*dat niet is gebleken dat de Somalische ambassade bij het afgeven van de verklaring enig verificatieonderzoek heeft verricht [...]*'.

328 ABRvS, 28 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3312. De IND mag dit niet alleen baseren op gerezen twijfel over de wijze waarop het document is verkregen of twijfel over het brondocument op basis waarvan het paspoort zou zijn afgegeven. In die gevallen ligt het op de weg van de IND om nader onderzoek te doen bij de desbetreffende autoriteiten. Wanneer de overheid dit nalaat, is er sprake van strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht; Rb Den Haag, ZP Zwolle, 23 december 2014, AWB 14/17188. '*De motivering van de staatssecretaris dat het paspoort weliswaar echt*

- niet kan worden vastgesteld of ze door het bevoegde gezag zijn opgemaakt.³²⁹

In het geval van Joseph vond de IND de verklaring van het consulaat-generaal van de Democratische Republiek Congo onvoldoende om zijn nationaliteit aan te tonen.

Joseph: document mist identificerende kenmerken; geen nader onderzoek nodig

De Congolese politie verdenkt Joseph ervan dat hij bij de rebellen hoort. Meerdere keren wordt hij vastgezet en mishandeld. Middels omkoping lukt het hem vrij te komen en naar het buitenland te vluchten.

In 2013 vraagt Joseph asiel aan in Nederland. Zijn asielverzoek wordt afgewezen omdat zijn Congolese nationaliteit ongeloofwaardig wordt geacht. Op 13 december 2016 dient hij een opvolgende asielaanvraag in. Hij overlegt daarbij, onder meer, een schriftelijke verklaring van het consulaat-generaal van de DRC waarin staat dat hij de Congolese nationaliteit heeft. De verklaring wordt door Bureau Documenten echt bevonden. Maar de staatssecretaris acht de verklaring onvoldoende *'omdat het document niet is voorzien van een pasfoto of andere identificerende kenmerken en bovendien de herkomst van de vreemdeling niet aannemelijk kan maken [...].'*³³⁰

De rechtbank Haarlem oordeelt dat de staatssecretaris nader onderzoek had moeten doen naar de verklaring van het consulaat-generaal en verklaart het beroep gegrond.³³¹

De staatssecretaris gaat in hoger beroep en anders dan de rechtbank stelt de Raad van State de IND in het gelijk. De Raad van State volgt de IND in de stelling dat de verklaring niet kan afdoen aan de uitkomst van de taalanalyse en het herkomstonderzoek. Volgens de Raad van State heeft de IND zijn onderzoek wel goed gedaan en is nader onderzoek doen bij de Congolese autoriteiten niet nodig.³³²

3.3.4 Ook de valsheid van documenten moet worden aangetoond. Veronderstelde tweede nationaliteit.

In de hierboven beschreven zaken moest de vreemdeling steeds aannemelijk maken dat de overgelegde documenten echt zijn en dat hij of zij werkelijk de gestelde nationaliteit heeft. Het komt ook voor dat moet worden aangetoond dat een paspoort dat tijdens de reis is gebruikt vals is, of dat een nationaliteit op illegale wijze is verkregen. Amnesty stuitte tijdens haar onderzoek op meerdere zaken waarin de IND in eerste instantie was uitgegaan van de nationaliteit van het (valse) reisdocument. Nadat de asielzoeker echt bevonden documenten uit het gestelde land van herkomst had overgelegd, ging de IND uit van een dubbele nationaliteit. Dat de documenten waarmee gereisd was door een reisagent 'geregeld waren', werd niet onderkend, en er werd aan vastgehouden dat de asielzoeker óók die nationaliteit

is bevonden, maar dat de verklaringen van de vreemdeling over hoe zij in het bezit is gekomen van het paspoort niet stroken met hetgeen uit het algemeen ambtsbericht inzake de DRC van november 2013 bekend is over hoe in het algemeen paspoorten door de autoriteiten van de DRC worden afgegeven, acht de rechtbank dan ook onvoldoende om de door de vreemdeling overgelegde documenten terzijde te schuiven.'

329 Zie de zaak van Michael uit Guinee kader p. 23, Rb Den Haag, ZP 's Hertogenbosch, 9 juli 2018, NL18.9998. De identiteitsdocumenten waren door Bureau Documenten weliswaar als echt bestempeld, maar er niet kon worden vastgesteld of ze ook door het bevoegde gezag waren opgemaakt en afgegeven omdat volgens het ambtsbericht Guinee (2014) documentfraude op grote schaal plaats zou vinden.

330 ABRvS, 20 september 2017, 201700740/1/V2.

331 Rb. Den Haag, ZP Haarlem 20 januari 2017, AWB16/29569.

332 ABRvS, 20 september 2017, 201700740/1/V2, r.o. 2.1.: *'De verklaring is niet voorzien van een pasfoto of andere identificerende elementen [...]. De staatssecretaris heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat de verklaring niet kan afdoen aan de uitkomst van de taalanalyse en het ontbreken van elementaire en basale kennis bij de vreemdeling over de DRC in het algemeen en zijn gestelde woonomgeving [...].'*

bezat.³³³ Opvallend is dat in verschillende zaken die Amnesty onderzocht sprake was van verschillende personalia, zoals verschillende namen en geboorteplaatsen. Zoals hieronder bijvoorbeeld in de zaken van Asif en Mounir (zie kaders hieronder) maar ook in de zaak van Dalmar in hoofdstuk 1 pagina 11 moest – ondanks de verschillende personalia in de documenten – bewezen worden dat de documenten waarop was gereisd vals waren.

Asif: aantonen dat het Pakistaanse paspoort vals is (zie ook pagina 75 in dit rapport)

Asif is een Afghaanse jongen die met een vals Pakistaans paspoort (en visum) naar Europa was gereisd. De IND *'wijst er in dat verband op dat de Italiaanse vertegenwoordiging in Karachi het Pakistaanse paspoort na onderzoek echt moet hebben bevonden, voordat zij aan de vreemdeling een visum heeft verleend'*.³³⁴ Het is daarom aan Asif om aan te tonen dat het Pakistaanse paspoort vals is of op onheuse wijze is verkregen. De Raad van State stelt de IND in het gelijk.³³⁵

Mounir: het bewijzen van de 'echte' nationaliteit is niet genoeg om aan te tonen dat de andere nationaliteit 'vals' is

Vanwege problemen in Syrië vertrekt Mounir in 2011 naar Venezuela, waar familie van hem woont. Het lukt hem om onder valse voorwendselen officiële Venezolaanse identiteitsdocumenten te krijgen.

In 2017 komt Mounir voor familiebezoek naar Europa. Vanwege de onrust in Venezuela, en omdat hij bang is dat de valse documenten zullen worden ontdekt en hij daarvoor in de gevangenis kan komen, durft hij niet terug naar dat land. Hij gooit zijn Venezolaanse paspoort weg en vraagt asiel aan in Nederland.

Volgens de IND heeft Mounir naast de Syrische ook de Venezolaanse nationaliteit, en kan hij naar Venezuela teruggaan. IND: *'Het is aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij de Venezolaanse documenten onder valse voorwendselen heeft verkregen.'* De rechtbank geeft de IND hierin gelijk. De rechter oordeelt dat er geen discussie is over het feit dat Mounir niet terug kan naar Syrië vanwege de situatie in dat land, maar dat hij wel naar Venezuela kan.³³⁶

Mounir doet hierna een opvolgende aanvraag. Hij overlegt daarbij meerdere originele Syrische documenten en voert daarbij aan dat zijn Syrische geboorteplaats en -datum die daarop staan, moeten worden gevolgd. En dat hij daarmee aantoont dat het Venezolaanse paspoort – met een Venezolaanse geboorteplaats en een andere datum – niet op hem kan slaan en wel vals moet zijn. Je kunt immers niet in twee verschillende landen en op twee verschillende data geboren zijn.

Opnieuw wordt Mounirs asielerzoek afgewezen. Dat Mounir zijn Venezolaanse paspoort heeft weggegooid en dat de IND enkel een kopie ervan in bezit heeft, wordt hem zwaar aangerekend. Dat Mounir heeft aangetoond dat hij de Syrische nationaliteit bezit, bewijst volgens de IND niet dat hij niet ook de Venezolaanse nationaliteit heeft.

In het laatste contact in 2018 schrijft Mounir aan zijn advocaat dat hij niet langer in Nederland wil blijven. Waar hij naartoe is gegaan, is niet duidelijk.

³³³ Zie naast de zaken die in dit hoofdstuk worden besproken ook de zaak van Justin (p. 30).

³³⁴ ABRvS. 28 februari 2019. nr. 201707351/1/V3.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Rb Middelburg, 4 januari 2018, NL17.14295.

In Werkinstructie 2019/4 is bepaald dat – indien de asielzoeker in een ander land dan het herkomstland heeft gewoond – de nationaliteitswetgeving van dat land bij de beoordeling moet worden betrokken. Ook staat er: *‘Uiteraard zal ook de vraag aan de orde komen in hoeverre het derde land beschouwd kan worden als een veilig derde land dan wel een land van bestendig verblijf.’*³³⁷ In een aantal dossiers die Amnesty heeft bestudeerd, lijken de nationaliteitswetgeving en de beschermingsvraag echter niet of nauwelijks te zijn betrokken bij de beslissing. Zo vond de IND in de zaak van een Eritrese man die vijf maanden in Sudan had verbleven en op een Sudanese paspoort had gereisd, dat uitgegaan mocht worden van een dubbele nationaliteit. Dat het volgens Bureau Documenten niet duidelijk was of het paspoort door de bevoegde autoriteiten was opgemaakt, en er valse visa in het paspoort waren aangetroffen, maakte daarbij niet uit. Ook de stelling dat het binnen vijf maanden niet mogelijk is de Sudanese nationaliteit te verwerven, doet volgens de IND niet af aan de echtheid van het Sudanese paspoort. De rechter volgt de IND erin dat de man niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij de Sudanese nationaliteit níét bezit.³³⁸

In het geval van Grace (zie kader) vond de rechter dat de IND onderzoek had moeten doen bij de autoriteiten om de (dubbele) nationaliteit te onderzoeken.³³⁹

Grace: ondanks originele documenten geloofde de IND haar nationaliteit niet; rechter oordeelt dat IND nader onderzoek moet doen

Grace is in 1974 geboren in Zimbabwe. Na problemen in Zimbabwe vanwege haar seksuele oriëntatie moet zij het land ontvluchten. Ze vlucht via Zuid-Afrika naar Nederland. Ze dient een asielverzoek in en legt een Zimbabwaanse identiteitskaart en een Zimbabwaanse geboorteakte over, waaruit haar persoonsgegevens en de Zimbabwaanse nationaliteit blijken. Beide documenten worden na onderzoek echt en authentiek bevonden.

Maar Grace heeft onder een andere naam op een (vals) Zuid-Afrikaans paspoort gereisd. De Nederlandse overheid heeft alleen een kopie van dit paspoort en kan de authenticiteit ervan niet onderzoeken. Daarom gaat de IND uit van de controle van de grensautoriteiten bij haar vertrek, en is het volgens de IND aan Grace om aannemelijk te maken dat dit Zuid-Afrikaanse paspoort vals is.

Op 22 maart 2019 wordt haar asielverzoek als kennelijk ongegrond afgewezen. De IND gaat ervan uit dat Grace de Zuid-Afrikaanse nationaliteit heeft, en heeft daarom *‘geen inhoudelijke beoordeling verricht omdat een asielmotief slechts betekenis heeft tegen de achtergrond van de identiteit, nationaliteit en herkomst van de vreemdeling’*.

Grace voert aan dat zij met originele documenten haar Zimbabwaanse nationaliteit en persoonsgegevens heeft aangetoond en dat de andere persoonsgegevens in het Zuid-Afrikaanse paspoort derhalve niet op haar kunnen slaan; het is niet mogelijk om twee identiteiten te hebben.

337 WI 2019/4, p. 8.

338 Rb Roermond, 19 september 2013, AWB 13/21525 en AWB 13 / 21527.

339 Rb Den Haag, ZP Haarlem, 12 september 2019, NL19.6890.

De rechtbank Den Haag verklaart het beroep van Grace gegrond en acht het onderzoek en de motivering van de IND onvoldoende: *'De rechtbank acht het gegeven dat eiseres met dit paspoort door de grenscontrole bij een intercontinentale vlucht is gekomen, onvoldoende om op grond daarvan aan te nemen dat het paspoort authentiek is en dat eiseres over de Zuid-Afrikaanse nationaliteit beschikt. Daarbij betreft de rechtbank dat de persoonsgegevens in de kopie van het paspoort niet overeenkomen met de Zimbabwaanse persoonsgegevens.'* De IND had volgens de rechter onderzoek kunnen laten doen *'bij de Zuid-Afrikaanse autoriteiten naar (de persoon die vermeld is in) de kopie van het paspoort'*.³⁴⁰

De IND laat nu alsnog onderzoek doen bij de Zuid-Afrikaanse autoriteiten en Grace wacht op een nieuwe beschikking.

3.4 TAALANALYSE

IND-medewerkers kunnen een taalanalyse laten uitvoeren. Daarbij wordt, op basis van een gesprek tussen de asielzoeker en een deskundige van het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) van de IND, een analyse gemaakt van het accent of dialect en de woordkeuze. De door TOELT ingeschakelde deskundige analyseert dit gesprek en concludeert vervolgens of het taalgebruik en accent overeenkomen met het taalgebruik van personen uit de gestelde regio van herkomst, of dat iemand herleidbaar is tot een ander gebied of land. Het instrument wordt met name ingezet bij asielzoekers uit landen waarvoor beleid wordt gevoerd waarbij een vaststaande herkomst al snel een vergunning betekent.³⁴¹

Vanwege de status van 'deskundigenrapport' wordt er door de rechtbank en de Raad van State van uitgegaan dat een door TOELT verrichte taalanalyse zorgvuldig tot stand is gekomen.³⁴² De IND heeft wel een vergewisplicht of aan de kwaliteitseisen is voldaan.³⁴³ Het aanbieden van een taalanalyse wordt door de Raad van State gezien als een tegemoetkoming aan de asielzoeker om zijn nationaliteit aan te tonen.³⁴⁴ De vreemdeling kan de conclusie van de taalanalyse slechts bestrijden middels een contra-expertise die eveneens zorgvuldig, inzichtelijk en concludent is.³⁴⁵

Tussen 1 januari 2016 en 1 januari 2020 zette de IND 743 keer een taalanalyse in.³⁴⁶ In reactie op vragen van Amnesty schreef de IND dat ze geen cijfers kunnen produceren in hoeveel gevallen de uitkomst van de taalanalyse overeenkwam met de (gestelde) nationaliteit of naar een ander gebied verwees.³⁴⁷ In 2011 informeerde de toenmalige minister voor Immigratie en Asiel de Tweede Kamer over de uitkomst van taalanalyses: in 60 procent van de gevallen werd de door de asielzoeker gestelde herkomst bevestigd, in 40 procent niet.³⁴⁸ Contra-expertises leidden zelden tot intrekking van de door de IND uitgevoerde analyse.³⁴⁹

340 Ibid.

341 Ralph Severijns, *Zoeken naar zekerheid*, 2019, p. 214 en 215: *'Ook al worden taalanalyses door de meeste medewerkers als een bruikbaar instrument gezien, in de praktijk worden ze weinig ingezet [...]. Het zijn dure onderzoeken [...].'*

342 ABRvS, 1 juni 2011, nr. 201011355/1; A&MR 2012, nr. 4 -233.

343 A&MR 2012, nr. 4: Voorbeelden van de uitspraak, woordkeuze en grammatica van de vreemdeling moeten worden toegelicht of vergeleken met hetgeen ter zake gebruikelijk is in het taalgebied van herkomst. ABRvS, 1 juni, nr. 201011355/1, en ABRvS, 9 september 2011, nr. 201000417/1.

344 ABRvS, 1 juni 2011, nr. 201011355/1; A&MR 2012, nr. 4 -233; ABRvS, 2 maart 2012 nr. 201010504/1/V2.

345 ABRvS, 23 maart 2016, 201410579/1/V2.

346 Antwoord IND/DT&V aan Amnesty International op informatie/WOB-verzoek 10 maart 2020.

347 Ibid.

348 Brief van de minister voor Immigratie en Asiel, TK 2010-2011, 19637, nr. 1444, 17 augustus 2011. In 40 procent van de verrichte taalanalyses wordt de door een vreemdeling gestelde herkomst niet bevestigd – in 60 procent ondanks de twijfel hierover, dus wel.

349 Ibid: *'In de periode 2006 tot en met 2009 is het incidenteel (gemiddeld minder dan vijf keer per jaar) voorgekomen dat een eerder uitgebracht taalanalyserapport moest worden ingetrokken, omdat deze na een contra-expertise en een controle-onderzoek niet houdbaar bleek. In 2010 zijn ongeveer 115 contra-expertises aan de linguïsten van Bureau Land en Taal voorgelegd. Daarvan is in twintig gevallen een controle-onderzoek verricht door een derde taalanalist. Dit heeft geen enkele keer geleid tot intrekking van het taalanalyserapport.'*

3.4.1 Kritiek op taalanalyse

Taalanalyses zijn niet onomstreden.³⁵⁰ Volgens critici leveren onderzoeken van taalkundige experts niet per se nauwkeurige resultaten op en staan de conclusies van de taalanalist van het TOELT nogal eens tegenover die van de contra-expert van bijvoorbeeld de Taalstudio.³⁵¹ Er is discussie over de vraag op welke wijze de rapporten en de deskundigheid van de verschillende experts moeten worden meegewogen, en rechters oordelen nogal eens verschillend. Zo oordeelde de Raad van State in de zaak van een Koerdische vrouw uit Mosul (Irak) dat haar uitleg waarom zij onvoldoende Arabisch sprak maar alleen Koerdisch, alsook het door haar overlegde contra-expertiserapport daarover, hadden moeten worden onderzocht en meegewogen.³⁵² Andere keren wordt de contra-expertise terzijde geschoven en volgt de rechter de taalanalyse van de IND. Zie bijvoorbeeld de zaak van Jean (zie kader hieronder).³⁵³

In een Somalische zaak concludeerde de rechtbank dat zowel de taalanalyse van de taalanalisten ingeschakeld door TOELT, als die van de contra-expert zorgvuldig en concludent waren.³⁵⁴ Omdat de conclusies van de analisten lijnrecht tegenover elkaar stonden,³⁵⁵ oordeelde de rechtbank dat in dit geval de taalanalyse geen bruikbaar instrument was.³⁵⁶ In hoger beroep hield de uitspraak geen stand.³⁵⁷ De Afdeling vond de contra-expertise niet zorgvuldig tot stand gekomen.³⁵⁸

In verschillende zaken wordt een taalanalyse toegepast op personen die al langere tijd vertrokken zijn uit het land van herkomst. Dat hun accent en taal veranderd kunnen zijn, wordt niet altijd in aanmerking genomen.³⁵⁹ In andere zaken wordt het feit dat hun accent niet veranderd is juist gebruikt om de afwijzing te onderbouwen. De onderstaande zaken van Jean en Samira illustreren dit.

Jean: taalanalyse 18 jaar na vertrek uit land van herkomst leidt tot intrekking verblijfsvergunning

Jean (Burundi) vraagt in 1999 asiel aan in Nederland en krijgt een verblijfsvergunning asiel in 2001. Wanneer hij een aantal jaren later voor zijn Tanzaniaanse echtgenote een verzoek om een machtiging voor voorlopig verblijf indient, is dat voor de IND reden om te twijfelen aan zijn Burundese nationaliteit.

- 350 Taalwetenschapper Monika Schmid: *Taalanalyse IND niet betrouwbaar*. Schmid deed onderzoek naar taalverlies bij migranten. www.rug.nl/news/2011/06/opinie25_2011; Joachim Detailleur, Arabist met specialisatie in de Hoorn van Afrika en de taalanalyse. A&MR 2013, nr. 01-17, 'Taalanalyse bij Somalische asielzoekers: Ondeugdelijk en surrealistisch'. Tan Blommaert, taalkundig antropoloog Universiteit van Tilburg, won de Barbera Metzger Price met het artikel *Language, Asylum and the National Order* in het wetenschappelijk tijdschrift *Current Anthropology*, waarin een reconstructie staat van een foutief oordeel over taal bij een asielzoeker uit Rwanda.
- 351 ACVZ, *Expertise getoetst*, 2012; A&MR 2018, nr. 10 'Kroniek advisering in het asielrecht' p. 492 en A&MR 2010, nr. 8 'De rol van taalkundigen en moedertaalsprekers bij herkomstbepaling op basis van spraak'; A&MR 2013, nr. 1, p. 17 e.v. : 'Taalanalyse bij Somalische asielzoekers: Ondeugdelijk en surrealistisch', Joachim Detailleur.
- 352 ABRvS, 4 oktober 2018, JV 2018/197; ECLI:NL:RVS:2018:3243. Ook de verklaringen over waarom de vreemdeling de taal onvoldoende spreekt moeten worden meegenomen bij de beoordeling: 'Als een taalanalyse geen uitsluitel geeft over de herkomst van een vreemdeling [...] zal de staatssecretaris moeten motiveren waarop die ongelooftwaardigheid gebaseerd is. Hij zal daarbij een door een vreemdeling overgelegd rapport zoals dat van Buro Kleurkracht moeten betrekken.'
- 353 Rb Den Haag, ZP Roermond, 5 november 2014, 13/27153.
- 354 RB Den Haag, 14 maart 2018, AWB 16/25632 en 16/25635, ECLI:NL:2018:4590: 'In de gegeven omstandigheden acht de rechtbank de taalanalyse geen bruikbaar hulpmiddel bij de beoordeling [...] omdat de uitkomst van de contra-expertise tegengesteld is aan die van de taalanalyse en uit de contra-expertise kan worden afgeleid dat een zorgvuldig tot stand gekomen, inzichtelijke en concludente taalanalyse evenzeer als uitkomst kan hebben dat de gestelde herkomst uit de regio Zuid-Somalië wordt bevestigd.' Zie ook: ABRvS, 2 maart 2012, ELI:NL:RVS:2012:2828. Zie ook A&MR 2012, nr. 4: 'Kroniek advisering in het asielrecht'.
- 355 TOELT concludeerde dat de vreemdeling afkomstig is uit Noord-Somalië, de contra-expertise concludeerde tot een herkomst uit Zuid-Somalië.
- 356 Zie ook: ABRvS, 2 maart 2012, ELI:NL:RVS:2012:2828. Zie ook A&MR 2012, nr. 4: 'Kroniek advisering in het asielrecht'.
- 357 A&MR 2020, nr. 4: Jan van Breda en Karin Zwaan, 'Kroniek advisering in het asielrecht'.
- 358 ABRvS, 5 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2264: Is een rapport van een contra-expert niet zorgvuldig tot stand gekomen en/of niet inzichtelijk en concludent, dan kan aan de contra-expertise geen betekenis worden toegekend
- 359 Rb Den Haag, ZP Roermond, 5 november 2014, 13/27153.

Ruim twaalf jaar na het verlenen van zijn vergunning en achttien jaar nadat hij vertrok uit zijn land van herkomst, wordt in 2013 een taalanalyse afgenomen. Op basis van de conclusies daarvan wordt Jeans Burundese nationaliteit niet langer aannemelijk geacht.

Een tweetal taalexperts reageren op de conclusies van de taaltest omdat volgens hen – vanwege het tijdverloop – Jeans herkomst niet meer op grond van een taalanalyse kan worden vastgesteld.³⁶⁰

De rechtbank volgt de IND; de informatie van de taalexperts wordt niet als contra-expertise beschouwd. Jeans verblijfsvergunning wordt met terugwerkende kracht tot 17 juni 1999 ingetrokken.³⁶¹

Samira: taalanalyse herleidt naar Libanon

Samira is in 1964 geboren in Libanon en is als Palestijnse staatloos. Na haar huwelijk (op veertienjarige leeftijd) met een Syrische man verhuist zij naar Syrië. Daar woont ze tot ze vanwege de oorlog moet vluchten. Op 5 april 2018 vraagt Samira asiel aan in Nederland. Op 9 augustus 2019 wordt dit verzoek afgewezen. De IND oordeelt dat Samira haar identiteit, nationaliteit en herkomst niet kan onderbouwen met identificerende documenten. Samira had wel een UNWRA-kaart³⁶² die door Bureau Documenten authentiek is bevonden.³⁶³ Maar de IND oordeelt dat daarmee nog niet vaststaat dat deze kaart ook echt van Samira is.

Volgens de IND herleidt de taalanalyse Samira naar Libanon, en zegt dat haar spraak geen kenmerken vertoont van een langdurig verblijf in Syrië (specifiek Aleppo). Haar asielverzoek wordt daarom als kennelijk ongegrond afgewezen.

Er zou sprake zijn van ‘valse informatie, zodanig dat kan worden gesproken van misleiding. Omdat deze vals bevonden informatie de herkomst van eiseres betreft, zijn de verstrekte gegevens van dusdanige aard dat daarmee het gehele asielrelaas en de daarin vervatte relevante elementen als ongeloofwaardig moeten worden aangemerkt.’³⁶⁴

Samira's asielmotieven worden buiten beschouwing gelaten.

De rechter stelt de IND in het gelijk.³⁶⁵ Inmiddels heeft Samira een verklaring (met foto) van de Palestijnse missie kunnen overleggen waaruit blijkt dat ze Palestijns is. De IND heeft hierop nog niet gereageerd.

360 Brief van 10 juli 2013 van Maaïke Verrips van de Taalstudio en professor Schmid van de Rijksuniversiteit Groningen: een taalanalyse is in dit geval een ongeschikt middel om de nationaliteit en herkomst vast te stellen.

361 Rb Den Haag, ZP Roermond, 5 november 2014, 13/27153.

362 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

363 WI 2019/13, *Palestijnen*: Bij Palestijnen wordt staatloosheid aangenomen als de vreemdeling uit elk van de ondergenoemde drie documentgroepen minimaal één document kan tonen. In totaal moet de vreemdeling drie originele documenten overleggen. 1. Een Libanees reisdocument voor Palestijnen (op voorwaarde dat de vreemdeling ook een identiteitskaart heeft) of een Libanese identiteitskaart voor Palestijnen (blauw pasje); én 2. een Libanese geboorteakte; én 3. UNRWA-documenten, bijvoorbeeld een UNRWA-familiekaart, afgegeven door UNRWA Libanon, dan wel een registratie bij het Department of Political and Refugee Affairs (DPRA).

364 De IND stelt dit op basis van het rapport van de taalanalyse van TOELT. Rb Den Haag, 9 september 2019, nr. NL 19.18785.

365 Rb Den Haag, 9 september 2019, nr. NL 19.18785.

3.5 HET GEBRUIK VAN LANDENINFORMATIE

Bij de beoordeling van asielverzoeken maakt de IND gebruik van informatie over het land van herkomst.³⁶⁶ Meestal zijn dat de zogeheten ‘ambtsberichten’ van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarin staat ook vaak informatie over identificerende documenten. Soms wordt er een thematisch ambtsbericht uitgebracht over documenten.³⁶⁷ Wanneer er geen (recente) ambtsberichten over een land beschikbaar zijn, kan de IND andere bronnen betrekken bij de beoordeling.³⁶⁸

Het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal van de IND vervult hierbij een centrale rol.³⁶⁹ Medewerkers van TOELT beantwoorden vragen van hoor- en beslismedewerkers en stellen daarbij (interne) rapporten met informatie over het land van herkomst op ten behoeve van de beoordeling van een asielverzoek.

3.5.1 Ambtsberichten als deskundigenbericht

De door het ministerie van Buitenlandse Zaken opgestelde algemene ambtsberichten worden beschouwd als deskundigenbericht.³⁷⁰ De informatie eruit wordt door de IND zeer zwaar gewogen. Het gevolg is dat er vergaande conclusies kunnen worden verbonden aan informatie uit het ambtsbericht. Als er bijvoorbeeld een identificatieplicht geldt in een land, gaat de IND er al snel van uit dat iedereen afkomstig uit dat land een identiteitskaart heeft. De praktijk kan echter anders zijn, bijvoorbeeld voor mensen uit afgelegen gebieden die niet veel reisden. Het kan ook zijn dat de identificatieplicht niet overal even streng wordt gehandhaafd.

De IND beoordeelt niet alleen of de documenten de juiste kenmerken van echtheid bezitten, maar neemt in zijn beoordeling ook mee hoe ze zijn aangevraagd en verkregen. Zo wil de IND voorkomen dat documenten die via corruptie en omkoping zijn verkregen, in de asielprocedure worden gebruikt. Als informatie uit het ambtsbericht over de wijze van afgifte niet overeenkomt met de manier waarop de asielzoeker zegt de documenten te hebben verkregen, kan dat voor de IND reden zijn om alsnog geen waarde te hechten aan de documenten.

Zo ook in de zaak van Michael (zie het kader op pagina 23). Michaels documenten zijn door Bureau Documenten als ‘zeer waarschijnlijk echt’ bestempeld, al kan er geen oordeel gegeven worden over de wijze van uitgifte. Maar volgens informatie uit het ambtsbericht zijn in Guinee (frauduleuze) documenten eenvoudig te krijgen. Op basis van die informatie hecht de IND geen waarde aan de documenten die Michael overlegt. Een andere mogelijkheid om zijn identiteit te bewijzen, heeft hij niet. Daarmee is het de facto dus onmogelijk voor mensen afkomstig uit Guinee om (in een opvolgende asielaanvraag) hun nationaliteit en identiteit aan te tonen.

Ook het asielverzoek van Asya (zie kader) werd afgewezen omdat de manier waarop zij aan haar documenten kwam niet overeenkomt met de informatie uit het ambtsbericht.

366 Zie EASO, *Country of Origin Information (COI) Report Methodology*, 2019, bit.ly/3cb4XzI De rapporten bevatten richtlijnen voor het opstellen van landeninformatie. Het rapport maakt onderscheid tussen de primaire bron, die eigen kennis heeft van een feit; de originele bron die het feit voor het eerst documenteert; en de secundaire bron die de informatie van de originele bron en/of andere secundaire bronnen reproduceert.

367 Zie bijvoorbeeld Buitenlandse Zaken, *Thematisch ambtsbericht documenten in Syrië*, 2019.

368 ACVZ, *Weten en Wegen – Advies over het gebruik van landeninformatie in de asielprocedure*, 2020: in 2018 betrof dit bijna de helft van de eerste asielaanvragen.

369 TOELT, het IND-expertisecentrum op het gebied van taal- en landinhoudelijke informatie, bestaat uit de vier onderdelen ‘Land’, ‘Taal’, ‘Regionaal Informatie Centrum’ (RIC) en de coördinatoren tolken; ACVZ, *Weten en Wegen – Advies over het gebruik van landeninformatie in de asielprocedure*, 2020, p. 15; In antwoord op de vraag van Amnesty International in hoeveel zaken een beroep is gedaan op het RIC om herkomstvragen te beantwoorden, antwoordde de IND op 10 maart 2020 dat dit niet wordt geregistreerd.

370 De ACVZ, *Weten en Wegen*, 2020, p. 33 nuanceert dit beeld: ‘De speciale status die wel aan het ambtsbericht wordt toegedicht brengt niet met zich dat andere bronnen niet worden meegenomen of meegewogen. Het is ook meer in lijn met de eis in de EU Procedurerichtlijn dat personen die de asielverzoeken behandelen over verschillende bronnen moeten beschikken.’

Asya: de wijze waarop de stukken zijn verkregen komt niet overeen met de informatie uit ambtsbericht

Asya, een transgendervrouw uit Syrië, vraagt op 29 juni 2017 in Nederland asiel aan. Als geboren man moest ze in Syrië de dienstplicht vervullen, maar ze deserteerde en sloot zich aan bij het Vrije Syrische Leger. De IND wijst het asielverzoek af omdat haar Syrische nationaliteit niet geloofwaardig wordt geacht. Om die reden gelooft de IND ook haar problemen in Syrië niet.

Op 6 maart 2019 doet Asya een opvolgende asielaanvraag, waarbij ze onder meer een Syrische militaire pas op haar naam overlegt, en een (door Bureau Documenten echt bevonden) uittreksel uit het Syrisch personenregister van de burgerlijke stand.

De IND wijst Asya's opvolgend verzoek af omdat de wijze waarop de stukken zijn verkregen niet overeenkomt met informatie uit het thematisch ambtsbericht.³⁷¹ Ook is er onduidelijkheid over haar geboorteplaats.

De rechter volgt de IND niet en oordeelt dat de IND onvoldoende gemotiveerd heeft waarom Asya's nationaliteit ongeloofwaardig is. De zaak wordt terugverwezen naar de IND.³⁷² De IND gaat daarna wel uit van haar Syrische nationaliteit en wijst Asya's aanvraag alsnog toe.³⁷³

Een paar dagen voor de uitspraak van de rechter wordt Asya's opvang door het COA stopgezet, waarna zij uit beeld verdwijnt. Het is niet bekend hoe het haar sindsdien vergaat.

De IND mag ook uitgaan van informatie uit oude ambtsberichten. Zo mocht de IND (in een zaak over het aanvragen van een nationaliteitsverklaring in Burundi) in 2017 uitgaan van de informatie hierover in het ambtsbericht uit 2009. Het recentere ambtsbericht (2017) bevat hierover geen informatie en daarom ging de IND uit van de informatie uit het ambtsbericht van 6 maart 2009.³⁷⁴

Een nieuw ambtsbericht met informatie over de wijze van afgifte van documenten kan ook gebruikt worden om een eerder verleende vergunning in te trekken. Maar in de zaak van Victoire (zie kader) oordeelde de rechtbank dat de enkele verwijzing naar de informatie in het nieuwe ambtsbericht onvoldoende was.

371 Ambtsbericht Buitenlandse Zaken, *Thematische Ambtsbericht Documenten in Syrië*, oktober 2017. Volgens het ambtsbericht moeten uittreksels uit het geboorteregister in persoon worden afgehaald.

372 Rb Den Haag, ZP Amsterdam, NL19.25497. De verklaringen van de vreemdeling moeten nader worden onderzocht gelet op mogelijk licht verstandelijke beperking.

373 Beschikking IND, 24 april 2020.

374 Rb Den Haag, ZP Arnhem, 11 september 2017, NL17.6927 en NL17.6930. Het aanvragen van een paspoort van Burundi kan alleen in persoon in Burundi zelf. Het meest recente algemeen ambtsbericht (22 maart 2017) bevat geen informatie over het afgeven van een nationaliteitsverklaring, dus mag (ook van de rechter) uitgegaan worden van de actualiteit van de informatie uit het algemeen ambtsbericht van 6 maart 2009.

Victoire: IND schuift echt bevonden documenten alsnog terzijde, volgens rechter in strijd met motiverings- en onderzoeksplicht

De asielvergunning die Victoire in 2008 toegewezen kreeg, werd in 2014 met terugwerkende kracht ingetrokken omdat alsnog twijfel was ontstaan over haar Congolese nationaliteit. Haar *Attestation de Nationalité*, haar Congolese paspoort en de *Carte Consulaire* werden door Bureau Documenten echt bevonden, maar het bureau kon niet vaststellen of ze ook bevoegd waren opgemaakt en afgegeven.

De IND schuift de documenten alsnog terzijde omdat de wijze waarop ze waren verkregen niet strookte met de (nieuwe) informatie hierover in het ambtsbericht, dat vijf jaar nadat Victoire haar vergunning had gekregen werd gepubliceerd.

De rechtbank volgt de IND niet en vindt zijn argument onvoldoende. Bij twijfel had de IND onderzoek moeten laten doen bij de Congolese autoriteiten. De rechter stelt dat het besluit van de IND in strijd was met zowel de motiverings- als de onderzoeksplicht, en verklaart het beroep van Victoire gegrond.³⁷⁵

3.5.2 Kritiek op het gebruik van landeninformatie door de IND

Zoals hierboven beschreven worden wanneer er geen ambtsbericht beschikbaar is (ongeveer de helft van de gevallen), andere bronnen gebruikt. De ACVZ (2020) concludeert in haar onderzoek dat de IND de landeninformatie thans niet systematisch verzamelt. Door systematischer op zoek te gaan naar landinformatie (inclusief bronnen naast het ambtsbericht) zou beter voldaan kunnen worden aan het zorgvuldigheidsvereiste.³⁷⁶ Volgens de ACVZ worden de gebruikte bronnen echter zelden expliciet op betrouwbaarheid getoetst. Ook constateert de ACVZ dat het brongebruik vaak niet nauwkeurig en transparant is, en niet (of niet goed) herleidbaar voor andere betrokken partijen.³⁷⁷

Hoewel de bewijskracht van de ambtsberichten bijzonder groot wordt geacht, zijn fouten niet uitgesloten.³⁷⁸ Zo verscheen op 15 oktober 2019 het nieuwste algemeen ambtsbericht Eritrea met nieuwe informatie over de identiteitskaart voor scholieren: de schoolpas of schoolkaart.³⁷⁹ De informatie over het afgeven van schoolpassen is in de ambtsberichten over Eritrea van de afgelopen jaren niet eenduidig, met grote gevolgen voor de beslisprijkt van de IND. Volgens het ambtsbericht van 2018 krijgen Eritrese kinderen al op de basisschool een schoolpas.³⁸⁰ Volgens het ambtsbericht van 2017 zou dit vanaf de middelbare school zijn.

Ook de Raad van State vernietigde een uitspraak van de rechter met als belangrijke grond de informatie uit het ambtsbericht Eritrea van 2018. *'[...] de verklaring van de vreemdeling dat hij geen schoolkaart kon overleggen omdat leerlingen pas vanaf de achtste klas een schoolkaart krijgen en hij toen de school*

375 Rb Den Haag, ZP Zwolle, 22 december 2014, AWB 14/17188: *'De motivering van de staatssecretaris dat het paspoort weliswaar echt is bevonden, maar dat de verklaringen van de vreemdeling over hoe zij in het bezit is gekomen van het paspoort niet stroken met hetgeen uit het algemeen ambtsbericht inzake de DRC van november 2013 bekend is over hoe in het algemeen paspoorten door de autoriteiten van de DRC worden afgegeven, acht de rechtbank dan ook onvoldoende om de door de vreemdeling overgelegde documenten terzijde te schuiven.'*

376 ACVZ, *Weten en Wegen*, 2020, p. 15.

377 Ibid. p. 5.

378 ACVZ, *Expertise getoetst*, 2012.

379 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Ambtsbericht Eritrea*, 2019, p. 14: *'Een vertrouwelijke bron heeft gemeld dat het document wordt verstrekt vanaf de 9th grade (het begin van secondary education). Deze informatie wordt min of meer bevestigd door een andere bron die heeft aangegeven dat de student identification card vanaf de high school wordt afgegeven. Een derde bron heeft echter aangegeven dat het document vanaf de 6th grade wordt verstrekt.'*

380 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Ambtsbericht Eritrea*, 2018: *'Van de eerste tot de zevende grade – tussen zeven en dertien jaar – krijgen leerlingen volgens een bron een schoolkaart'*, en ook: *'Elk schoolkind bezit een schoolkaart [...]'*.

*al verlaten had, wordt bevreedend geacht, omdat volgens het algemeen ambtsbericht over Eritrea van 21 juni 2018 alle leerlingen in Eritrea in het bezit worden gesteld van een schoolkaart.*³⁸¹

In 2019 vermeldt het ambtsbericht (net als in 2017) dat de schoolpas vanaf de middelbare school wordt verstrekt.

Volgens VluchtelingenWerk is de informatie uit het ambtsbericht van 2018 (die niet gelijk is aan die uit het ambtsbericht van 2016 en ook niet aan die van 2019) door de IND veelvuldig gebruikt bij het afwijzen van asielaanvragen van Eritreeërs.³⁸²

3.6 EUROPESE INFORMATIESYSTEMEN

'Uit het Europees Visum Informatie Systeem (EUVIS) kan soms blijken dat een asielzoeker een visumaanvraag heeft ingediend en ook heeft gekregen onder een andere naam en/of nationaliteit. In dat geval is de EUVIS registratie leidend. [...] Er hoeft dan geen aanvullend herkomstonderzoek plaats te vinden naar de opgegeven nationaliteit in de asielprocedure [...] De omstandigheid dat de asielzoeker stelt dat hij het paspoort nooit in zijn bezit heeft gehad, dan wel dat hij niet meer beschikt over het document, maakt dit niet anders.'

Werkinstructie 2019/4³⁸³

De bevoegde autoriteiten in de lidstaten van de Europese Unie wisselen via verschillende informatiesystemen (persoons)gegevens uit om de grenzen van het Schengengebied te bewaken en justitiële taken uit te voeren.³⁸⁴ EUVIS (EU Visum Informatiesysteem) is een databank van visumaanvragen voor Schengenlanden waarin alle gegevens die nodig zijn voor een visum worden opgeslagen.³⁸⁵ De IND kent aan de informatie uit deze systemen doorslaggevende waarde toe en de nationaliteit die uit EUVIS blijkt is leidend.³⁸⁶

Iemand kan onder een verkeerde naam, geboortedatum of nationaliteit in het systeem belanden. Dat kan gebeuren doordat hij of zij valse (of op oneigenlijke gronden verkregen) documenten heeft gebruikt voor de reis, of door misverstanden tijdens de registratie. Het blijkt in de praktijk bijna onmogelijk deze fouten op een later moment te herstellen. Iemand kan om zijn echte nationaliteit te bewijzen onder meer documenten aanleveren die echt bevonden zijn, verklaringen van autoriteiten verkrijgen, herkomstvragen juist beantwoorden, een taalanalyse laten uitvoeren en contra-expertises indienen. Maar zoals uit dit onderzoek blijkt, is dit meestal niet genoeg om de IND te laten twijfelen aan de nationaliteit die vermeld staat in het EUVIS-systeem. Zie bijvoorbeeld de zaak van het Eritrese minderjarige Winta (kader op pagina 76). Ook voor de minderjarige Asif (zie kader) bleek het onmogelijk om de informatie uit het EUVIS te weerleggen.

381 ABRvS, 26 juli 2019, 201810385/1/V1, ECLI:NL:RVS:2019:2586; zie ook VluchtelingenWerk, *UPdate* 2019, nr. 42, 24 oktober 2019, Jaargang 25.

382 VluchtelingenWerk, *UPdate* 2019, nr. 42, 24 oktober 2019, Jaargang 25: De informatie uit het ambtsbericht van 2018 is door de IND veelvuldig gebruikt bij afwijzingen van asielaanvragen van Eritreeërs.

383 WI 2019/4, p. 9.

384 Zie hierover: ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en; zie ook: autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/politie-justitie/europese-informatiesystemen; zie hierover: ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en; autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/politie-justitie/europese-informatiesystemen

385 Het EUVIS is ingesteld op grond van de VIS-verordening (Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008). Op de verwerking van persoonsgegevens in het Nederlandse deel van het VIS is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing.

386 WI 2019/4, p. 9.

Asif: EUVIS onmogelijk te weerleggen

Als Asif in 2016 in Nederland asiel aanvraagt, vertelt hij dat hij Afghaans is en minderjarig. Zijn Afghaanse grootouders wonen in Nederland en hebben dezelfde achternaam als hij. Uit het EUVIS-systeem blijkt echter dat Asif in Pakistan – met een Pakistaans paspoort – een visum voor Italië heeft gekregen. Asif heeft het paspoort en het visum via een mensensmokkelaar gekregen en moeten teruggeven. De IND gaat desalniettemin uit van de Pakistaanse nationaliteit, en omdat in het paspoort een andere leeftijd staat, zou Asif ook volwassen zijn. De IND wil hem op grond van de Dublin-overeenkomst overdragen aan Italië.

Om zijn Afghaanse nationaliteit en identiteit te onderbouwen, overlegt Asif een door Bureau Documenten ‘zeer wel mogelijk echt’ bevonden taskera³⁸⁷ en een Afghaans paspoort. Bureau Documenten kan echter niet vaststellen of de taskera door de daartoe bevoegde instantie is afgegeven en of de inhoud van het document inhoudelijk juist is. Aan het (echt bevonden) Afghaanse paspoort hecht de IND geen waarde omdat het (door de Afghaanse ambassade) op basis van de taskera is afgegeven. Het asielverzoek van Asif wordt afgewezen.

Ook de Raad van State hecht meer waarde aan de gegevens uit het EUVIS-systeem dan aan de Afghaanse documenten en de familie in Nederland. Volgens de Raad van State heeft de staatssecretaris *‘gelet op vorenstaande terecht geen nader onderzoek gedaan naar de nationaliteit en identiteit van de vreemdeling. Ook het instellen van een leeftijdsonderzoek of een DNA-onderzoek was onder de gegeven omstandigheden niet noodzakelijk.’*³⁸⁸

Bij zijn opvolgend asielverzoek overlegt Asif een bevestiging van zijn Afghaanse nationaliteit van de Afghaanse ambassade, en verklaringen van experts.³⁸⁹ Hij voert bovendien aan dat Afghanistan en Pakistan geen dubbele nationaliteit kennen.³⁹⁰ IND wijst zijn opvolgende asielverzoek af.

De rechter volgt opnieuw de IND: *‘[...] gelet op het feit dat het Afghaanse paspoort is gebaseerd op deze taskera zijn deze stukken onvoldoende om te twifelen aan de informatie in EUVIS. Daarbij heeft verweerder terecht opgemerkt dat de contra-expertise niets zegt over de echtheid van het Pakistaanse paspoort op basis waarvan het visum is afgegeven. Ook het onderzoeksrapport van het Nationaal Forensisch Onderzoeksbureau, de contra-expertise, is onvoldoende om te twifelen aan de EUVIS-informatie.’*³⁹¹

Asif is in augustus 2019 zonder paspoort en taskera op grond van een Dublinclaim uitgezet naar Italië.

Dat de asielzoeker de herkomstvragen goed beantwoordt en de taal van het land spreekt, maakt niet uit. De informatie in EUVIS blijkt zwaarder te wegen.

387 Een taskera is een officiële Afghaanse identiteitskaart en is volgens de informatie van de IND te krijgen in Afghanistan, ind.nl/Paginas/Bewijsnood.aspx

388 ABRvS, 28 februari 2019, nr. 201707351/1/V3. Volgens de ABRvS is de staatssecretaris terecht uitgegaan van de juistheid van de informatie in het EUVIS systeem.

389 Expert opinion van mr. Dr. E. Hilbrink van 5 mei 2019 en onderzoek van Nationaal Forensisch Onderzoeksbureau van 1 augustus 2019.

390 Aangevoerd in beroep op basis van informatie van VluchtelingenWerk, d.d. 4 juli 2017, zie uitspraak Rb Zwolle, AWB 17/6190, 5 september 2017.

391 Rb Den Haag, ZP Groningen, 15 augustus 2019, NL19.17475.

Winta: in geval EUVIS registratie geen aanvullend onderzoek meer nodig

Winta doet aangifte van mensenhandel en krijgt in dat kader een verblijfsvergunning. Die vergunning wordt ingetrokken als blijkt dat zij in het EUVIS niet als Eritrese maar als Ethiopische geregistreerd staat.

Het asielverzoek van Winta wordt als kennelijk ongegrond afgewezen omdat zij haar gestelde identiteit, nationaliteit en herkomst niet aannemelijk heeft gemaakt. Volgens de werkinstructie *Herkomstonderzoek in asielzaken* hoeft in geval van een EUVIS-registratie geen aanvullend herkomstonderzoek te worden gedaan.³⁹²

Hoewel Winta heeft verteld met behulp van een mensensmokkelaar – met een Ethiopisch paspoort en een Frans visum – naar Nederland te zijn gereisd, gaat de IND uit van de gegevens in het EUVIS-systeem:

‘Gelet op de vereisten voor een visumaanvraag, waaronder het overleggen van een authentiek paspoort, een foto en vingerafdrukken, mag in beginsel worden uitgegaan van de gegevens zoals die geregistreerd zijn in EUVIS.’

Het ter zitting meegebrachte (onvertaalde) doopcertificaat wordt wegens strijd met goede procesorde buiten beschouwing gelaten. De rechtbank meent dat Winta ruim de tijd heeft gehad om haar identiteit met documenten te onderbouwen.

Het feit dat Winta Tigrinya spreekt (de taal in Eritrea) en de vragen over haar gestelde herkomstgebied juist beantwoordt, maakt volgens de IND *‘haar gestelde nationaliteit nog niet aannemelijk, nu deze informatie ook via algemeen toegankelijke bronnen beschikbaar is.’* Tigrinya wordt ook in Ethiopië gesproken en een taalanalyse is op basis van de beschikbare bronnen niet mogelijk, aldus de IND.

De rechtbank volgt de IND en verklaart het beroep ongegrond.³⁹³

3.6.1 Ongeloofwaardige leeftijd en EUVIS

Er zijn verschillende methodes om de leeftijd van mensen vast te stellen. Zekerheid bieden deze methodes echter niet.³⁹⁴ De leeftijd (al dan niet minder- of meerderjarig) kan echter grote consequenties hebben. Het VN-Kinderrechtencomité – dat zich baseert op het Internationaal Verdrag tot Bescherming van de Rechten van het Kind (IVRK) – heeft een toetsingskader geformuleerd: 1) Bij een leeftijdsonderzoek moet niet alleen worden gekeken naar het uiterlijk maar ook naar aspecten van de psychische ontwikkeling; 2) De beoordeling moet met wetenschappelijke methoden plaatsvinden; 3) Identiteitsdocumenten moeten als echt worden beschouwd, totdat het tegendeel is bewezen. Volgens het comité moet – wanneer er wordt getwijfeld aan de leeftijd – de vreemdeling het voordeel van de twijfel krijgen.³⁹⁵

392 WI 2019/4, p. 9: *‘Uit het Europees Visum Informatie Systeem (EUVIS) kan soms blijken dat een asielzoeker een visumaanvraag heeft ingediend en ook heeft gekregen onder een andere naam en/of nationaliteit. In dat geval is de EUVIS registratie leidend. [...] Er hoeft dan geen aanvullend herkomstonderzoek plaats te vinden naar de opgegeven nationaliteit in de asielprocedure.’*

393 Rb Den Haag, ZP Middelburg, zittingsdatum 15 augustus 2019, NL19.16649.

394 EASO, *Practical Guide on age assessment*, 2018.

395 Zie VN-kinderrechtencomité, 31 mei 2019, *Views adopted by the Committee under article 10 of the Optional Protocol, concerning communication*, CRC/C/81/D/22/2017.

In Nederland kan een leeftijdsonderzoek worden aangeboden als uit de leeftijdsschouw niet blijkt dat de vreemdeling evident meerder- of minderjarig is, maar ook als de vreemdeling zijn gestelde minderjarigheid niet met bewijsmiddelen kan aantonen.³⁹⁶ Tussen 1 januari 2016 en 1 januari 2020 heeft de IND 403 keer een leeftijdsonderzoek opgestart.³⁹⁷ De IND kon Amnesty geen cijfers geven van in hoeveel gevallen de gestelde minderjarigheid werd bevestigd of hoe vaak tot een andere conclusie is gekomen.³⁹⁸ Echter, volgens het in juni 2020 verschenen Inspectierapport³⁹⁹ over leeftijdsonderzoek was het aantal aanvragen voor een leeftijdsonderzoek in 2018: 74, in 2019: 264. Het aantal uitgevoerde onderzoeken was in 2018: 13 en in 2019: 56. Het aantal jongeren dat bewezen meerjarig werd bevonden was in 2018: 1 en in 2019: 6.⁴⁰⁰

Voor vreemdelingen die in een Europees registratiesysteem of in een ander Dublinland geregistreerd staan onder een andere leeftijd, blijkt het zeer moeilijk deze registratie te betwisten. Volgens de Raad van State mag de IND uitgaan van de zorgvuldigheid van de registratie in dat andere land en is het aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat de in dat land geregistreerde leeftijd onjuist is.⁴⁰¹ Een ongeloofwaardig geachte leeftijd en/of geboortedatum kan bovendien leiden tot de conclusie dat sprake is van een ongeloofwaardige nationaliteit. Zo oordeelde de Raad van State: *'Gelet op het interstatelijk vertrouwensbeginsel mag de staatssecretaris er in beginsel van uitgaan dat de leeftijdsregistratie van de vreemdeling in Italië zorgvuldig heeft plaatsgevonden. [...] Omdat de geboortedatum deel uitmaakt van de identiteit van de vreemdeling, heeft de staatssecretaris de door de vreemdeling gestelde identiteit terecht ongeloofwaardig geacht.'*⁴⁰²

Toch zou een afwijkende geboortedatum niet direct mogen leiden tot een ongeloofwaardige nationaliteit/identiteit. De IND-instructies zijn hierover genuanceerder:⁴⁰³

*'Indien sprake is van een Eurodac treffer met [...] afwijkende geboortedata, betekent dat niet per definitie dat er sprake is van een ongeloofwaardige identiteit (laat staan nationaliteit) [...] Om tot een ongeloofwaardige identiteit (inclusief nationaliteit) te komen moet gekeken worden naar de verklaringen die betrokkene hierover heeft afgelegd [...] Hierbij is nog wel van belang dat als er meerdere geboortedata geregistreerd zijn, en er tevens een leeftijdsschouw heeft plaatsgevonden, de leeftijdsschouw leidend is.'*⁴⁰⁴

Iets verderop in de tekst staat echter:

'Hoewel wisselende geboortedata niet per definitie leiden tot een ongeloofwaardige identiteit kunnen deze verklaringen in algemene zin wel afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van betrokkene [...]'

Werkinstructie 'Horen en beslissen in Eritrese zaken'⁴⁰⁵

396 Par. C1/2.2 Vc; Art. 3.109d, tweede lid Vb; WBV 2020/21; ABRvS, 9 mei 2019, nr. 201804963/1, ECLI:NL:RVS:2019:1510.

397 Volgens de Inspectie J&V blijkt uit IND cijfers tussen 2018 en 2019 een grote toename van het aantal aanvragen om een leeftijdsonderzoek in 2019. Inspectie J&V, *Toezicht op leeftijdsonderzoeken*, 2020.

398 Antwoorden van de IND op vragen van Amnesty International d.d. 10 maart 2020: *'De IND kan geen cijfers achterhalen in hoeveel gevallen de gestelde minderjarigheid werd bevestigd of hoe vaak tot een andere conclusie is gekomen.'*

399 Inspectie J&V, *Toezicht op leeftijdsonderzoeken*, 2020, Gecombineerd jaarbericht 2018 en 2019. Aanleiding voor een gecombineerd jaarbericht was een in 2018 beloofd verbeterplan. De IND kreeg de daarvoor de tijd.

400 Inspectie J&V, *Toezicht op leeftijdsonderzoeken*, 2020.

401 ABRvS, 2 september 2019, nr. 201902755/1, ECLI:NL:RVS:2019:2984; Zie ook A&MR 2020, nr. 4, Jan van Breda en Karin Zwaan: 'Kroniek advisering in het asielrecht'.

402 ABRvS, 31 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3680. Zie voor een bespreking van deze uitspraak: UUpdate 2019, nr. 46; Zie ook ABRvS, 7 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1596; Rb Den Haag, ZP Arnhem, 13 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:9623.

403 IB 2019/16, *Horen en beslissen in Eritrese zaken*.

404 Ibid.

405 Ibid.

Bij Amnesty International zijn meerdere zaken bekend waarin de betwisting van de leeftijd leidde tot ongeloofwaardigheid van de identiteit en zelfs nationaliteit. Het asielverzoek werd om die reden niet inhoudelijk beoordeeld. Daarbij lijkt de IND (in de door ons bestudeerde zaken) ervan uit te gaan dat de vreemdeling doelbewust met zijn leeftijd heeft gesjoemeld. Verklaringen van de asielzoeker over fouten in de registratie bij de aankomst in het eerste EU-land, of details die door de mensensmokkelaar waren opgegeven, worden meestal niet gevolgd. Ook fouten die gemaakt zijn doordat bijvoorbeeld met twee verschillende kalenders wordt gewerkt, blijken in de praktijk bijzonder lastig te herstellen.⁴⁰⁶

'Tijdens de periode van hoge instroom werden asielzoekers in Italië nauwelijks geregistreerd, ze lieten asielzoekers gewoon door. Momenteel vindt er weer wel registratie plaats, maar dat gebeurt vaak zonder dat een (jonge) asielzoeker zich heeft geïdentificeerd. Soms staan ze met drie verschillende geboortedata, op verschillende plekken geregistreerd. De schuld daarvan wordt op de asielzoeker geschoven. Dat Italië niet verifieert kom je nergens tegen.

Ook als iemand een andere geboortedatum heeft, hier minderjarig, daar meerderjarig en iemand heeft daar geen "goede verklaring" voor, dan gaat het mis. Het interstatelijk vertrouwensbeginsel is heilig.

Wat me bezighoudt: al die vaak heel jonge – soms minderjarige – mensen die nu afgewezen op straat belanden. Ik ben ervan overtuigd dat het gros wel Eritreeër is. Ze zijn geen "Ethiopiërs in vermomming". Ze zijn gewoon Eritreeër maar hebben het niet kunnen aantonen. Veel van deze jongeren hebben onvoorstelbaar verschrikkelijke dingen meegemaakt, ze hebben onderweg mensen zien sterven, verkracht worden. Traumatische ervaringen die onderweg zijn opgedaan worden niet meegewogen.

Een optelsom dus van dingen die zijn misgegaan en dat maakt dat ze nu kansloos en vaak met ernstige medische en psychische problemen op straat rondzwerven.'

Marije Jongejan, Eritrea-deskundige VluchtelingenWerk

Op basis van diverse signalen over dit onderwerp heeft de ACVZ besloten op eigen initiatief een 'signalering' uit te brengen over de leeftijdsbepaling bij jonge asielzoekers.⁴⁰⁷ Volgens de ACVZ is er reden voor deze 'signalering' omdat de huidige werkwijze vragen oproept en mogelijk problematische gevolgen en uitwerkingen heeft.

406 Het NIDOS wijst in de publicatie *'Wat zou ik moeten weten over documenten uit Eritrea'* op fouten die gemaakt kunnen worden bij het omrekenen van de verschillende jaartellingen. In Eritrea worden zowel de westerse Gregoriaanse jaartelling als de orthodoxe Juliaanse jaartelling gebruikt. Tussen deze jaartellingen zit 7 tot 8 jaar verschil, de eerste maanden van het jaar hebben 30 dagen en de 13e maand vier dagen. In de omrekening van data gaat dit makkelijk mis. De gevolgen zijn groot, een verkeerde omrekening kan zomaar betekenen dat een 17-jarige als 24-jarige wordt geregistreerd. Volgens NIDOS zit er weinig consistentie in de wijze waarop Eritrese documenten worden opgesteld. Vanwege de verschillende kalenders die in Eritrea gebruikt worden, komen fouten (zeker in de vertalingen) geregeld voor. Zie ook Ethiopian Calendar app, een online converter: www.ethiopiancalendar.net/

407 Zie meer over de ACVZ, *Plan van aanpak Signalering: Leeftijdsbepaling jonge asielzoekers*, 2020.

4 SAMENVATTING, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

4.1 SAMENVATTING

Voor het rapport *Bewijsnood, wanneer nationaliteit en identiteit ongeloofwaardig worden bevonden*, onderzocht Amnesty International de manier en gronden waarop in de Nederlandse asielprocedure identiteit en nationaliteit van asielzoekers worden beoordeeld. Vervolgens onderzochten we de gevolgen na afwijzing van het asielverzoek, tijdens het uitzetproces en na uitzetting.

Volgens de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR moeten asielzoekers *'het voordeel van de twijfel'* krijgen, ook wanneer ze hun nationaliteit of identiteit niet goed kunnen aantonen. Immers: mensen die vluchten zijn lang niet altijd in het bezit van (identiteits)documenten. Ze kunnen die documenten bijvoorbeeld noodgedwongen hebben achtergelaten of tijdens de vlucht zijn verloren. Het kan ook zijn dat ze die documenten nooit hebben gehad.

De Nederlandse overheid geeft in beleidsdocumenten aan dat ze rekening houdt met de bewijsnood waarin asielzoekers verkeren. Uit dit onderzoek blijkt echter dat dit onvoldoende gebeurt. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) stelt te hoge eisen aan de bewijslast voor asielzoekers. Als iemands nationaliteit of identiteit niet wordt geloofd, vraagt de dienst niet verder naar de vluchtmotieven. Zijn of haar verzoek wordt afgewezen, en daarop start het terugkeerproces. Dit brengt een ernstig risico met zich mee op refoulement: iemand terugsturen naar een land waar een risico dreigt op mensenrechtenschendingen.

Amnesty documenteerde voor dit rapport verhalen van mensen die op het punt stonden te worden uitgezet naar het (door de IND niet geloofde) land van herkomst. Anderen werden uitgezet naar een derde land, zonder daar de noodzakelijke bescherming te krijgen. In één geval leidde dat tot gedwongen terugkeer naar het land van herkomst, met als gevolg een groot risico op ernstige mensenrechtenschendingen.

Veel mensen van wie de nationaliteit of de identiteit niet wordt geloofd, lukt het niet om zelf Nederland te verlaten. In de praktijk kunnen zij vaak ook niet gedwongen worden uitgezet. Deze mensen komen dan in een vicieuze cirkel terecht. Zij leven op straat, komen in vreemdelingendetentie terecht (soms langdurig), worden vrijgelaten omdat er geen zicht is op uitzetting, waarna ze vervolgens weer op straat terecht komen. Daar leven zij in onzekerheid, zonder een vaste verblijfplaats, inkomen, opleiding of toekomstperspectief. In dit rapport staan situaties beschreven van mensen die op deze manier al meer dan twintig jaar in Nederland (over)leven.

Voordeel of nadeel van de twijfel?

Sinds 2014 werkt de IND met de werkinstructie 2014/10, die uitgaat van een *integrale geloofwaardigheidsbeoordeling*. Daarbij is het de bedoeling dat *alle* relevante elementen van het asielrelaas (onder meer iemands nationaliteit en identiteit, maar ook de geschetste problemen en gebeurtenissen) in onderlinge samenhang worden beoordeeld. Dit betekent dat als één element niet geloofwaardig is, dit niet automatisch mag betekenen dat de andere elementen ook niet worden geloofd.

Voor dit onderzoek bestudeerde Amnesty International tal van beschikkingen en rechterlijke uitspraken. Daarbij viel op dat het veelal niet duidelijk is of en hoe de verschillende elementen in onderlinge samenhang zijn gewogen. Het blijkt dat de IND, wanneer de dienst de gestelde nationaliteit of identiteit onvoldoende aannemelijk acht, niet meer toetst hoe zwaarwegend het asielrelaas is. De vraag of bescherming nodig is, komt dan niet meer aan de orde.

De gevolgen van een (onterecht) ongeloofwaardig geachte nationaliteit en identiteit zijn voor de mensen die het betreft desastreuus: het asielverzoek wordt afgewezen zonder dat hun relaas inhoudelijk wordt beoordeeld. Dat kan in het uiterste geval een uitzetting betekenen naar het land van herkomst of een derde land waar zij risico op vervolging lopen.

Een (te) hoge bewijslast

Hoewel de asielzoeker zijn relaas volgens de wet niet hoeft te 'bewijzen' maar aannemelijk moet maken, ligt de bewijslast – met name in een opvolgende aanvraag – enorm hoog. Volgens de Europese Procedurerichtlijn kunnen lidstaten bij een opvolgend asielverzoek extra eisen stellen, maar die mogen de toegang tot een nieuwe procedure niet onmogelijk maken, en de documenten mogen niet te makkelijk terzijde worden geschoven. In de Nederlandse asielpraktijk is de bewijslast bij een opvolgende aanvraag echter (vrijwel) onoverbrugbaar.

In de voor dit onderzoek bestudeerde zaken waarbij werd getwijfeld aan iemands afkomst, werden aangevoerde stukken – zoals (second opinion-)taalanalyses, medische rapportages over trauma's en littekens, verklaringen van lokale autoriteiten, brieven en (kopieën van) documenten uit het herkomstgebied – terzijde geschoven. Ze zouden namelijk niet voldoen aan de voorwaarden om te gelden als nieuwe elementen en bevindingen. Het voordeel van de twijfel werd niet toegekend, en de rol die ondersteunend bewijs kan leveren in het bewijzen van iemands nationaliteit en identiteit, werd niet erkend.

Presentatie aan land van niet-geloofde nationaliteit

Hoewel de IND en de DT&V beide vallen onder het ministerie van Justitie en Veiligheid, betekent dat niet dat de informatie die bekend is bij de IND ook automatisch bekend is bij de DT&V, en andersom. Zo kwam in meerdere onderzochte zaken naar voren dat de DT&V vergaande uitzethandelingen had verricht (zoals presentaties bij de ambassade) om gedwongen terugkeer mogelijk te maken naar het land waarvan de IND *juist niet* geloofde dat de persoon in kwestie daarvandaan kwam. Wanneer alsnog de nationaliteit kwam vast te staan, werd dat niet teruggekoppeld aan de IND. Het was telkens de advocaat die moest zien te voorkomen dat deze mensen werden uitgezet naar het land waarin zij vreesden voor vervolging, zonder dat hun asielrelaas was getoetst.

Omdat er vanuit de DT&V geen terugkoppeling aan de IND plaatsvindt – zodat het asielverzoek alsnog inhoudelijk kan worden beoordeeld – bestaat het risico dat, zónder dat het vluchtverhaal is getoetst, een asielzoeker wordt uitgezet naar het land waaruit hij of zij is gevlucht. Dat kan leiden tot een schending van het Vluchtelingenverdrag en van artikel 3 EVRM (het verbod op refoulement en op uitzetting naar een land waar een persoon een reëel risico loopt op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing).

Uitzetting naar een derde land

Ook uitzetting naar een ander land dan het land van herkomst kan ernstige risico's opleveren. Amnesty onderzocht zaken waarin de IND iemands nationaliteit niet geloofde en het asielrelaas dus niet inhoudelijk beoordeelde. Vervolgens werd de persoon naar een derde land uitgezet. Dat een derde land akkoord gaat met de uitzetting garandeert nog geen veiligheid en bescherming. Afhankelijk van de reden waarom iemand te vrezen heeft voor vervolging (bijvoorbeeld homoseksualiteit) kan diegene ook in het derde land gevaar lopen. Ook komt het voor dat dit derde land de persoon bij aankomst alsnog niet accepteert, en vervolgens uitzet naar het land van herkomst dat door de IND niet werd geloofd (indirecte refoulement).

Amnesty beschrijft de zaak van een man wiens Somalische nationaliteit aanvankelijk niet werd geloofd en die zonder inhoudelijke beoordeling werd afgewezen door de IND. De DT&V zette hem uit naar Tanzania, waar hij werd gedwongen door te reizen naar Somalië. De DT&V ging ervan uit dat de IND had getoetst dat deze man veilig naar Tanzania kon worden uitgezet. De IND had deze inhoudelijke beoordeling echter nooit gedaan.

Als voorafgaand aan de uitzetting de risico's niet zijn getoetst, dan kan ook de uitzetting naar een derde land (indirecte) refoulement opleveren. Amnesty wijst er in dit rapport op dat het voor het naleven van het verbod op refoulement niet noodzakelijk is om iemands nationaliteit vast te stellen; het risico op refoulement moet worden getoetst aan het land waarnaar wordt uitgezet.

Inequality of arms

Amnesty onderzocht voor dit rapport ook de verschillende instrumenten die de IND ter beschikking staan om iemands nationaliteit en identiteit vast te stellen. Dat zijn bijvoorbeeld het herkomstonderzoek, een documentonderzoek en een taalanalyse. Daarnaast is gekeken naar de mogelijkheden voor de asielzoeker om zijn verhaal te onderbouwen. Daarbij kan het onder meer gaan over *expert opinions*, medische onderzoeksrapporten, contra-expertise of een onderzoek via contacten/organisaties in het land van herkomst. In meerdere gevallen bleek sprake te zijn van een '*inequality of arms*': een asielzoeker heeft lang niet altijd de (financiële) middelen of mogelijkheden om onderzoek te laten doen of een expert in te zetten. En als dat wel mogelijk is, trekt de IND het rapport of de expertise vaak in twijfel.

Amnesty stuitte op zaken waarin de asielzoeker meerdere onderzoeksrapporten had overlegd, waaronder serieuze medische rapporten die concludeerden dat de persoon ernstig was gemarteld. De IND schoof deze rapporten terzijde, omdat de nationaliteit en/of identiteit niet werden geloofd. Amnesty acht dit uitermate zorgwekkend.

Meerdere vluchtelingen- en medische organisaties gaven aan dat zij mensen van wie de nationaliteit of identiteit door de IND niet wordt geloofd, niet meer kunnen helpen. De capaciteit en middelen van de organisaties zijn beperkt, en de IND schuift – zonder inhoudelijke beoordeling – vaak hun intensieve en grondige onderzoeken naar iemands afkomst of medische situatie terzijde.

EU-datasysteem

De IND mag zonder nader onderzoek uitgaan van de registratie van gegevens van asielzoekers in het Europese datasysteem. Omdat asielzoekers nogal eens moeten reizen met (door reisagenten geregelde) valse documenten, en omdat registraties aan de grens nogal eens chaotisch verlopen, zijn de gegevens in de Europese databanken lang niet altijd correct. Toch blijkt het in de praktijk vrijwel onmogelijk deze fouten op een later moment te herstellen.

Ook als de asielzoeker in Nederland met echte documenten kan aantonen wie hij is, bewijst dat volgens de IND nog niet dat de registratie in het EU-datasysteem fout was. De IND houdt dan vast aan die registratie. In die gevallen kan de IND bijvoorbeeld uitgaan van een dubbele nationaliteit, ook als de persoonsgegevens in de databank anders zijn dan die in het 'echt bevonden' paspoort.

Bij Amnesty International zijn meerdere zaken bekend waarin bij de eerste aankomst in Europa andere gegevens over iemands leeftijd in de systemen werden ingevoerd. De betwisting van de leeftijd leidde er vervolgens toe dat de identiteit, en zelfs de nationaliteit, ongeloofwaardig werden bevonden. Het asielverzoek werd om die reden niet inhoudelijk beoordeeld. Daarbij lijkt de IND ervan uit te gaan dat de vreemdeling doelbewust met zijn leeftijd heeft gesjoemeld. Verklaringen van de asielzoeker over de oorzaken van de fouten in de registratie in het eerste EU-land, worden meestal niet geloofd.

Verstrekkende gevolgen

Uit dit onderzoek blijkt dat de IND asielverzoeken niet inhoudelijk beoordeelt als de nationaliteit of identiteit onvoldoende aannemelijk wordt geacht. Een eenmaal ingenomen standpunt hierover blijkt vrijwel niet meer te kunnen worden veranderd. In deze gevallen is sprake van het nadeel van de twijfel, terwijl internationaal vluchtelingenrecht juist voorschrijft dat de asielzoeker het voordeel van de twijfel moet worden gegund.

De gevolgen zijn enorm. Wanneer de IND de nationaliteit of identiteit van een asielzoeker niet gelooft, wordt niet alleen het asielverzoek afgewezen. Ook andere vergunningen, zoals een verzoek om verblijf op medische gronden of een verzoek om een vergunning op basis van het buitenschuldbeleid, worden om deze reden afgewezen. Toch blijkt de DT&V wel uitzethandelingen naar het (door de IND niet geloofde) land van herkomst te verrichten, om gedwongen uitzetting mogelijk te maken. Tijdens dit proces is van enige terugkoppeling bij de IND – om alsnog de eventuele risico's van de uitzetting te onderzoeken – geen sprake. Dat kan leiden tot een schending van het Vluchtelingenverdrag en van artikel 3 EVRM (verbod op refoulement).

4.2 CONCLUSIE

Amnesty International concludeert dat de IND – bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de nationaliteit en identiteit - onvoldoende handelt volgens de beginselen '*het voordeel van de twijfel*' en '*equality of arms*'. Als de verklaringen over nationaliteit en afkomst door de IND als onvoldoende overtuigend worden beschouwd wordt het asielverzoek niet meer inhoudelijk beoordeeld. Dit kan mensenlevens op het spel zetten.

Veel asielzoekers beschikken bij aankomst in Nederland niet over identificerende documenten (of hebben gereisd met valse documenten). Zij zijn nauwelijks in staat hun nationaliteit of identiteit aan te tonen en hun asielrelaas overtuigend met bewijs te staven.

Een eenmaal ingenomen standpunt over de ongeloofwaardigheid van de nationaliteit lijkt vrijwel niet meer veranderd te kunnen worden. Wanneer het de asielzoeker lukt alsnog documenten te vergaren en een opvolgende aanvraag in te dienen, kunnen deze nieuwe bewijsstukken al snel terzijde worden geschoven omdat ze bijvoorbeeld niet beoordeeld kunnen worden op echtheid of omdat de manier waarop ze zijn verkregen niet overeenkomt met de informatie waarover de IND beschikt. Van sommige landen worden documenten nooit betrouwbaar geacht omdat het te gemakkelijk zou zijn deze documenten middels fraude te verkrijgen. Aan medische rapportages wordt niet voldoende bewijskracht toegekend.

Tijdens het uitzetproces controleert de DT&V niet of de IND de risico's op vervolging in het land van uitzetting heeft onderzocht. Wanneer de DT&V tijdens de voorbereidingen van de terugkeer alsnog de nationaliteit heeft vastgesteld wordt deze (nieuwe) informatie niet doorgegeven aan de IND. Het uitzetproces gaat door. Daardoor kan er uitzetting (zonder inhoudelijke toets van de risico's) naar het land van herkomst plaatsvinden. Ook uitzetting naar een derde land kan risico's opleveren omdat niet standaard – voorafgaand aan de uitzetting – een toets op een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM wordt uitgevoerd.

De gevolgen van een (ten onrechte) ongeloofwaardig geachte nationaliteit, met een niet inhoudelijk beoordeeld asielverzoek tot gevolg, kunnen desastreus zijn. Mensen lopen het risico te worden uitgezet naar het land waarvan niet geloofd werd dat ze er vandaan kwamen en waar ze vervolging vrezden. Anderen blijken niet uitzetbaar. Er rest hen een uitzichtloos leven op straat waarbij ze – soms langdurig en herhaaldelijk – in vreemdelingendetentie terecht kunnen komen.

4.3. AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen in dit rapport doet Amnesty International de volgende aanbevelingen:

Asielprocedure

1. Draag er zorg voor dat alle asielverzoeken volledig worden getoetst op de mogelijke risico's bij terugkeer in de zin van het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM. Daarbij dienen alle aspecten in samenhang te worden gewogen, ook als de nationaliteit en identiteit niet kunnen worden vastgesteld.
2. Toets ruimhartig aan het beginsel '*het voordeel van de twijfel*' en maak in beschikkingen expliciet duidelijk hoe de afweging is gemaakt.
3. Onderken posttraumatische stoornissen bij asielzoekers tijdig zodat rekening kan worden gehouden met de gevolgen voor het geheugen, de wijze waarop het relaas wordt verteld en het vermogen van mensen om hun relaas te onderbouwen. Laat rapporten van medische specialisten zwaar wegen bij het asielbesluit en schuif ze in geen geval op procedurele gronden terzijde.
4. Wees uiterst terughoudend met het - zonder nader onderzoek- toepassen van het interstatelijk vertrouwensbeginsel, met name waar het gaat om persoonsgegevens die onder hoge druk bij grenzen zijn ingevoerd. Geen enkel registratiesysteem is foutloos en grensbeambten kunnen in geval van een grote toestroom van nieuwkomers fouten maken bij het opschrijven van gegevens en het omrekenen of vertalen van cijfers en jaartallen.
5. Erken dat het reizen op valse documenten een noodgreep kan zijn in de zoektocht naar bescherming. Als daardoor van personen meerdere verschillende identiteiten en nationaliteiten in omloop zijn moet dit aanleiding zijn tot nader onderzoek en niet als dubbele nationaliteit worden geregistreerd.

Bewijsdruk

6. 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.
7. Hanteer bij het onderzoek het beginsel van *equality of arms* en biedt asielzoekers de (financiële) mogelijkheid om contra-expertise in te schakelen.
8. Draag er zorg voor dat de bewijslast in geval van een opvolgend asielverzoek niet zwaarder uitvalt dan in een eerste aanvraag. Houd ook in opvolgende aanvragen rekening met de bewijsnood waarin veel asielzoekers verkeren en geef invulling aan de samenwerkingsplicht. Weeg nieuw ingebrachte informatie (waaronder ook kopieën van documenten en/of nog niet geverifieerde documenten) altijd in relatie tot de risico's bij terugkeer.

Staatloosheid

9. Zorg voor een toegankelijke en efficiënte staatloosheidsprocedure waardoor staatloze personen beter en sneller kunnen worden geïdentificeerd.
10. Bied mensen van wie de staatloosheid is vastgesteld een recht op verblijf in Nederland.

Uitzetting

11. Draag er zorg voor dat niemand wordt uitgezet zonder voorafgaande toets aan het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM. Deze toets geldt zowel voor het land van herkomst als een derde land.
12. 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.
13. Begin niet met uitzethandelingen zolang er nog twijfel is over, of onderzoek loopt naar de nationaliteit.
14. Draag er zorg voor dat zodra de DT&V alsnog het land van herkomst vaststelt – middels bijvoorbeeld

informatie van de ambassade of nieuw verkregen documenten – de IND hierover onmiddellijk wordt geïnformeerd zodat een nieuwe asielbeslissing kan worden genomen.

15. Signaleer, registreer en voorkom elkaar opvolgende mislukte uitzethandelingen en presentaties bij ambassades, zodat mensen niet in een vicieuze cirkel van detentie en een leven op straat terechtkomen.

Registratie en transparantie

16. Registreer met geanonimiseerde en geaggregeerde data:
 - a. Hoe vaak mensen worden afgewezen omdat hun nationaliteit of identiteit niet worden geloofd en in hoeveel gevallen de nationaliteit en identiteit op een later moment alsnog aannemelijk worden geacht.
 - b. Hoe vaak herkomstonderzoek wordt aangevraagd, en hoe vaak de uitkomst van het herkomstonderzoek de opgegeven nationaliteit bevestigt of niet.
 - c. Hoe vaak taalanalyses en leeftijdsonderzoeken plaatsvinden en houd bij hoe vaak de uitkomst overeenkomt met de opgegeven taal/leeftijd of wanneer er twijfel blijft bestaan.
 - d. Evalueer het gebruik en de resultaten van de ingezette middelen teneinde de kwaliteit van de onderzoeken te borgen.
17. Gebruik deze data om werkinstructies en (nieuw) ingezet beleid te evalueren en te beoordelen op proportionaliteit, effectiviteit en noodzakelijkheid.

5 BRONNEN EN LITERATUURLIJST

- ACVZ (2012). *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure*. Den Haag: ACVZ.
- ACVZ (2016). *De geloofwaardigheid gewogen*. Den Haag: ACVZ.
- ACVZ (2020). *Weten en wegen. Advies over het gebruik van landeninformatie in de asielprocedure*. Den Haag: ACVZ.
- Amnesty International (2017). *Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*. Amsterdam: Amnesty International.
- Amnesty International (2019). *Risico's bij gedwongen terugkeer naar Sudan*. Amsterdam: Amnesty International.
- M. Bronwen (2015). *Nationality, Migration and Statelessness in West Africa*. Een onderzoek voor UNHCR and IOM, Dakar 2015. Te raadplegen via: www.unhcr.org/ecowas2015/Nationality-Migration-and-Statelessness-in-West-Africa-REPORT-EN.pdf
- H.E. Cameron (2010). 'Refugee Status Determinations and the Limits of Memory', *International Journal of Refugee Law* 2010, no. 22 (4), p. 469-511. Oxford University Press.
- College voor de Rechten van de Mens in samenwerking met de Commissie Meijers (2017). *Human Act or Devil's Pact? Afspraken tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie: de mensenrechtelijke dimensie*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- EASO (2019). *Country of Origin Information (COI) Report Methodology*. Te raadplegen via: bit.ly/3cb4Xzl
- EASO (2019). *Writing and Referencing Guide for EASO Country of Origin Information (COI) Reports*. Te raadplegen via: easo.europa.eu/sites/default/files/publications/2019-EASO-COI-Writing-Referencing-Guide.pdf
- EASO (2018). *Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System*. Professional Development Series. Produced by IARLJ-Europe under contract to EASO.
- EASO (2018). *Compilation of jurisprudence Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System*. Professional Development Series. Produced by IARLJ-Europe under contract to EASO.
- EASO (2018). *Judicial analysis Evidence and credibility assessment in the context of the Common European*. Professional Development Series. Produced by IARLJ-Europe under contract to EASO.
- Het Europees Migratienetwerk (EMN) (2012). *Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers. Praktijk en uitdagingen in Nederland*, Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP.
- European Network on Statelessness: *Everyone has the right to a nationality*. Website met achtergrondinformatie via: www.statelessness.eu/act-now-on-statelessness/what-is-the-issue
- K. Geertsema (2015). *De Nieuwe werkinstructie over geloofwaardigheid in asielprocedures*. A&MR 2015, nr.4.
- J.C. Hathaway en M. Foster (2014). *The Law of Refugee Status*. Cambridge University Press.
- M. Hupperetz, N. Nierop, M. ter Beek, P. van den Eshof & M. van Beek (2019). 'De invloed van trauma op de accurateheid van verklaringen'. NJB 2018/879.

- Inspectie Justitie en Veiligheid 2020: *Toezicht op leeftijdsonderzoeken. Gecombineerd jaarbericht 2018 en 2019*. Inspectie Justitie en Veiligheid Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020.
- Nationale ombudsman en Kinderombudsman 2017, *Geen thuis zonder Nederlands paspoort*. Rapportnummer: 2017/077, KOM007/2017.
- Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland (2018). *Veilig land van herkomst? De toepassing van het concept veilig land van herkomst in de Nederlandse asielprocedure*.
- R. Severijns (2019). Proefschrift: *Zoeken naar zekerheid. Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure*. Deventer: Wolters Kluwers.
- UNHCR (1998). *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*. Genève: UNHCR. Te raadplegen via: www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html.
- UNHCR (2010). *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2011). *Staatloosheid in Nederland*. Den Haag: United Nations High Commissioner for Refugees.
- UNHCR (2013). *Beyond Proof, Credibility Assessment in the EU Asylum Systems*, Genève: UNHCR.
- UNHCR (Opnieuw uitgegeven in 2019). *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. Genève: UNHCR.
- T.S van Veldhuizen (2017). *Where I come from and how I got there: Assessing credibility in asylum cases* (diss.) Maastricht University, Enschede: Gildeprint Drukkerijen.
- VluchtelingenWerk Nederland en Universiteit Utrecht (2016). *Bij gebrek aan bewijs*. Beschikbaar via: www.universiteitleid.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/immigratierecht/bijgebrekaanbewijs_online_losepags.pdf
- Werkinstructies, informatieberichten en wijzigingsbesluiten (voor dit rapport meest relevante)⁴⁰⁸
 - Werkinstructie 2014/10: *Inhoudelijke beoordeling (asiel)*.
 - Werkinstructie 2016/4: *Forensisch medisch onderzoek naar steunbewijs*.
 - WBV 2017/8: *Geen uitzetting om gezondheidsredenen*.
 - Werkinstructie 2019/4: *Herkomstonderzoek in asielzaken*.
 - Werkinstructie 2019/9: *Procedure herhaalde aanvragen*.
 - Werkinstructie 2019/13: *Palestijnen*.
 - Informatiebericht Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA), IB 2019/16: *Horen en beslissen in Eritrese zaken*. Geldig van 15 februari 2019 tot 15 augustus 2019. De geldigheid van dit informatiebericht is verlengd en er is nog geen nieuwe einddatum. Het document is online niet beschikbaar.
 - Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2020/21 zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-48461.html.

⁴⁰⁸ Voor een totaaloverzicht van wijzigingsbesluiten en werkinstructies, zie wvcmr.jur.ru.nl/cmrtbv/tbv13/20/

BEWIJSNOOD

WANNEER NATIONALITEIT EN IDENTITEIT ONGELOOFWAARDIG WORDEN BEVONDEN

Veel asielzoekers beschikken tijdens de (eerste) asielprocedure niet over identificerende documenten. Wanneer het hen niet lukt om op een andere manier hun nationaliteit en identiteit aannemelijk te maken, wijst de IND het asielverzoek af, zonder inhoudelijke beoordeling van de risico's bij terugkeer. Een eenmaal ingenomen standpunt over de ongeloofwaardigheid van de afkomst lijkt in beton gegoten en heeft ernstige gevolgen. Amnesty documenteerde voor dit rapport verhalen van mensen die op het punt stonden te worden uitgezet naar het (door de IND niet geloofde) land van herkomst. Anderen werden uitgezet naar een derde land. Veel mensen van wie de nationaliteit of de identiteit niet wordt geloofd, lukt het niet Nederland te verlaten. Deze mensen leven afwisselend op straat en in vreemdelingendetentie.