

SEKSUEEL GEWELD: BLINDE VLEK IN DE ASIELPROCEDURE?



**EEN MEDISCHE EN JURIDISCHE ANALYSE VAN DE RECHTSPPOSITIE
VAN SLACHTOFFERS VAN SEKSUEEL GEWELD IN DE ASIELPROCEDURE
GETOETST AAN INTERNATIONALE MENSENRECHTENSTANDAARDEN**

Amnesty International is een wereldwijde beweging van 10 miljoen mensen die een beroep doen op de menselijkheid van iedereen en campagne voert voor verandering, zodat we allemaal van onze mensenrechten kunnen genieten. Onze visie is een wereld waarin machthebbers zich aan hun beloftes houden, het internationale recht respecteren en verantwoording afleggen over hun beleid. We zijn onafhankelijk van enige regering, politieke ideologie, economisch belang of religie en worden voor het overgrote deel gefinancierd door lidmaatschappen en donaties. We geloven dat solidariteit met en compassie voor mensen in de hele wereld onze samenlevingen kan verbeteren.

© Amnesty International, maart 2023
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 omslag en binnenwerk: Tosca van der Weerden
© Grafieken pagina 32 en 33: Connie Kraaikamp

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



INHOUDSOPGAVE

LIJST MET AFKORTINGEN	5
LIJST MET DEFINITIES	6
SAMENVATTING	7
ACHTERGROND	11
METHODOLOGIE	16
1. MEDISCHE ANALYSE iMMO-DOSSIERS UITGEVOERD DOOR iMMO	22
1.1 FORENSISCH MEDISCH ONDERZOEK BIJNA NOOIT UITGEVOERD IN OPDRACHT VAN DE IND	22
1.2 VEEL MEDISCHE KLACHTEN BIJ SLACHTOFFERS VAN SEKSUEEL GEWELD IN DE ASIELPROCEDURE	24
1.3 MEDISCHE BEVINDINGEN iMMO-ONDERZOEK	25
1.3.1 MEDISCHE KLACHTEN VOORAFGAAND AAN DE GEHOREN	25
1.3.2 MEDISCHE AANWIJZINGEN VAN SEKSUEEL GEWELD TIJDENS DE GEHOREN	27
1.3.3 MEDISCHE KLACHTEN EN VERSCHILLEN TUSSEN MANNEN EN VROUWEN	28
CONCLUSIE iMMO OVER MEDISCHE PROBLEMATIEK	29
2. INTERNATIONALE MENSENRECHTENSTANDAARDEN EN NATIONAAL JURIDISCH KADER	31
2.1 BESCHERMINGSGRONDEN IN VERDRAGEN	34
2.2 ANDERE BESCHERMINGSGRONDEN – EUROPEES VERDRAG VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS	37
2.3 BESCHERMINGSGRONDEN IN EU-RECHT	39
2.4 BESCHERMINGSGRONDEN IN DE NATIONALE WETGEVING	40
2.5 PROCEDURELE WAARBORGEN	41
2.5.1 INTERNATIONALE PROCEDURELE WAARBORGEN	41
2.5.2 PROCEDURELE WAARBORGEN IN EU-RECHT	42
2.5.3 NATIONALE PROCEDURELE WAARBORGEN	44

INHOUDSOPGAVE

3 JURIDISCHE ANALYSE VAN IMMO-DOSSIERS EN AANVULLENDE RECHTSPRAAKANALYSE	49
UITGEVOERD DOOR AMNESTY INTERNATIONAL	
3.1 HET HOREN BIJ DE IND	50
3.1.1 VROUWELIJKE OF GEREGISTREERDE TOLKEN NIET ALTIJD BESCHIKBAAR	50
3.1.2 GEHOREN BIJ DE IND: ONDUIDELIJK WANNEER WORDT DOORGEVRAAGD OVER SEKSUEEL GEWELD	54
3.1.3 GEHOREN BIJ ALLEENSTAANDE KINDEREN: NIET ALTIJD TRAUMASENSITIEF	57
3.2 GEBRUIK LANDENINFORMATIE EN BEWIJSMIDDELEN IN BESLISFASE	59
3.2.1 HET GEBRUIK VAN AMBTSBERICHTEN EN LANDENINFORMATIE	59
3.2.2 'VEILIGE LANDEN': GEEN EERLIJKE EN GENDERSPECIFIEKE ASIELPROCEDURE	60
3.2.3 FORENSISCH MEDISCH ONDERZOEK IN GEEN ENKELE ZAAK OPGESTART DOOR DE IND	62
3.3 VERBLIJFSRECHT SLACHTOFFERS SEKSUEEL GEWELD: IMMO-RAPPORTAGES KUNNEN BELANGRIJKE FACTOR ZIJN	66
3.4 TEGENWERPINGEN DOOR DE IND	66
3.4.1 TEGENSTRIJDIGHEDEN TEGENGEWORPEN DOOR DE IND ONDANKS TRAUMA	66
3.4.2 GEEN VERSCHOONBARE REDEN ALS SEKSUEEL GEWELD LATER WORDT INGEBRACHT	69
3.4.3 BEOORDELING SEKSUEEL GEWELD NIET ALS RELEVANT ELEMENT	71
3.5 UITSPRAKEN RECHTBANK	72
3.5.1 NOG GEEN IMMO-ONDERZOEK INGEDIEND DOOR DE ASIELZOEKER: RECHTER VOLGT OORDEEL IND	76
3.5.2 VERSCHILLENDE OORDEEL NA IMMO-ONDERZOEK	78
3.5.3 HOOFDLIJNEN VERSUS DETAILS: WISSELEND BEELD IN DE RECHTSPRAAK	81
3.5.4 SEKSUEEL GEWELD GELOOFWAARDIG, TOCH AFWIJZING ASIELVERZOEK	84
3.6 RAAD VAN STATE: ERKENNING BELANG IMMO-RAPPORT	87
3.7 EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS (EHRM): ZAKEN NIET-ONTVANKELIJK	87
3.8 ONTBREKENDE KENNIS OVER VROUWENRECHTEN EN SEKSUEEL GEWELD	88
CONCLUSIE VAN AMNESTY INTERNATIONAL	89
AANBEVELINGEN VAN AMNESTY INTERNATIONAL	91

LIJST MET AFKORTINGEN

ABRVS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling)
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
A&MR	Asiel en Migrantenrecht (tijdschrift)
CEDAW	Convention on the Elimination of Discrimination against Women
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EUAA	European Agency for Asylum, Asielagentschap van de Europese Unie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FMMU	Forensisch Medische Maatschappij Utrecht
iMMO	Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISTANBUL PROTOCOL	Handboek over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf
ISTANBUL VERDRAG	Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld
HVJ	Hof van Justitie
LHBTI	Lesbisch, Homoseksueel, Biseksueel, Transgender en Intersekse
OHCHR	The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Het bureau van de Hoge Commissaris voor Mensenrechten
NFI / NFIP	Nederlands Forensisch Instituut / Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa
PTSS	Posttraumatische stressstoornis
RB.	Rechtbank
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, VN-Vluchtelingenorganisatie
VN	Verenigde Naties
VB	Vreemdelingenbesluit
VC	Vreemdelingencirculaire
VW	Vreemdelingenwet
WI	Werkinstructie
ZP	Zittingsplaats

LIJST MET DEFINITIES

ASIELZOEKER	een asielzoeker is iemand die zijn land heeft verlaten en in een ander land bescherming zoekt tegen vervolging en ernstige mensenrechtenschendingen, maar nog geen verblijfsvergunning heeft ontvangen.
GESLACHT / SEKSE	seksse verwijst naar de lichamelijke en biologische kenmerken die een mens vrouwelijk of mannelijk maken. Het gaat hierbij om genen, hormonen en geslachtskenmerken.
GENDER	gender verwijst, anders dan seksse en geslacht, niet naar biologische kenmerken, maar naar sociale, culturele en psychologische kenmerken die met een geslacht in verband worden gebracht.
GENDERIDENTITEIT	genderidentiteit beschrijft het gevoel dat iemand heeft, en dus of je je man, vrouw, allebei of geen van beide voelt. Iedereen heeft een genderidentiteit.
MIGRANTEN	migranten zijn mensen die buiten hun land van herkomst verblijven en geen asielzoekers of vluchtelingen zijn. Sommige migranten verlaten hun land omdat ze bijvoorbeeld willen werken, studeren of zich bij familie willen voegen. Anderen vertrekken vanwege armoede, politieke onrust, bendege geweld, natuurrampen of andere ernstige omstandigheden.
REFOULEMENT	gedwongen terugkeer van een persoon naar een land waar iemand het risico loopt op ernstige mensenrechtenschendingen (zoals vervolging of foltering). Het internationale recht verbiedt het terugsturen van vluchtelingen en asielzoekers naar het land dat zij ontvluchtten zonder het toetsen aan de risico's van terugkeer – ook wel het beginsel van non-refoulement genoemd.
SEKSUELE ORIËNTATIE	de seksuele oriëntatie van een persoon verwijst naar tot wie diegene zich aangetrokken voelt en met wie diegene relaties aangaat. Ieders seksuele gerichtheid is persoonlijk en het is aan mensen zelf om te beslissen hoe - en of - zij die willen definiëren, en voor sommige mensen verandert dat in de loop der tijd.
SEKSUEEL GEWELD	seksueel geweld moet in ieder geval worden opgevat als een schending van de lichamelijke integriteit, seksuele autonomie en het ontbreken van instemming. Onder seksueel geweld valt bijvoorbeeld aanranding, verkrachting of seksueel misbruik, waarbij het gaat om het zonder wederzijds goedvinden op seksuele wijze vaginaal, anaal of oraal met een lichaamsdeel of object binnendringen van het lichaam van een ander, het zonder wederzijds goedvinden plegen van andere seksuele handelingen met een persoon, en het zonder wederzijds goedvinden een ander er toe bewegen seksuele handelingen te plegen met een derde.
SEKSUEEL MISBRUIK	seksueel misbruik betekent feitelijke lichamelijke indringing van seksuele aard of het dreigen daarmee, hetzij met geweld, hetzij onder omstandigheden die ongelijkheid of dwang inhouden. Seksueel misbruik omvat onder andere seksuele slavernij, kindermisbruik en seksueel geweld.
VLUCHTELING	vluchtelingen worden in het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen gedefinieerd als mensen die niet naar hun eigen land kunnen terugkeren, omdat zij een risico lopen op ernstige mensenrechtenschendingen of vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Hun eigen regering kan of wil hen niet beschermen en daarom zijn zij gedwongen internationale bescherming te zoeken.

TRIGGER WARNING: IN DEZE PUBLICATIE WORDEN VOORBEELDEN VAN SEKSUEEL GEWELD BESCHREVEN EN DIT KAN VOOR SOMMIGE LEZERS VERONTRUSTEND ZIJN. ALS JE ZELF - OF IEMAND UIT JOUW OMGEVING - SEKSUEEL GEWELD HEEFT MEEGEMAAKT, KUN JE CONTACT OPNEMEN MET HET CENTRUM SEKSUEEL GEWELD OP 0800-0188 OF KIJK OP WWW.WATKANMIJHELPEN.NL.

SAMENVATTING

Mensen die asiel aanvragen in Nederland en verklaren dat ze slachtoffers zijn geworden van seksueel geweld, lopen het risico om opnieuw getraumatiseerd te raken in de asielprocedure. Hun aanvraag kan worden afgewezen en hun verklaring over seksueel geweld kan ook tegen hen worden gebruikt. In het rapport, *Seksueel geweld: Blinde vlek in de asielprocedure?* stelt Amnesty International vast dat de Nederlandse autoriteiten specifieke maatregelen moeten nemen om mensen te beschermen tegen hertraumatisering en te voldoen aan de verplichtingen onder internationaal recht.

Seksueel geweld en andere vormen van gendergerelateerd geweld zijn op zichzelf schendingen van mensenrechten. Veel mensen die bescherming zoeken in Europa, hebben seksueel geweld meegemaakt in hun land van herkomst of tijdens de vlucht. Zij lijden vaak aan psychologische en fysieke symptomen, variërend van fysieke pijn en slaapproblemen tot symptomen van posttraumatische stress (PTSS) en zelfmoordgedachten. Deze symptomen beïnvloeden de manier waarop iemand gebeurtenissen opslaat of zich herinnert, en de mate waarin iemand zich kan concentreren. Emoties zoals schuld, schaamte en angst kunnen ook het vermogen om tijdens de asielprocedure een duidelijke verklaring af te leggen beïnvloeden.

Amnesty International werkt sinds 2020 intensief samen met slachtoffers van seksueel geweld in Nederland en heeft kennis opgebouwd over de omvang en impact van seksueel geweld op slachtoffers en de samenleving. Op het gebied van de strafwetgeving zijn er momenteel ontwikkelingen. Daarnaast werkt de nationale politie aan het verbeteren van de behandeling van slachtoffers van seksueel geweld en is er een Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld gepubliceerd. Omdat Amnesty International sterke signalen ontving dat vrouwen en meisjes met een vluchtachtergrond niet altijd de bescherming ontvangen waar zij op grond van internationale verdragen recht op hebben, analyseerde Amnesty International 80 zaken waarin een medisch onderzoek door het Nederlands Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (iMMO) was ingediend, en 138 rechtbankuitspraken waarbij geen medisch onderzoek was uitgevoerd. Centraal stond de vraag op welke manier seksueel geweld tijdens de gehoren ter sprake komt, hoe medische rapportages worden meegewogen door de IND en rechter en hoe dit zich verhoudt tot internationale mensenrechtenverplichtingen.

De medisch specialisten van iMMO hebben een medische analyse uitgevoerd van 50 van de 80 dossiers. iMMO concludeert dat een reeks klachten in het medische dossier vaak al bekend was vóór het gehoor bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), maar dit heeft niet geleid tot een medisch advies met duidelijke aanwijzingen voor de hoormedewerker. Er ligt daarom extra druk op de kennis van de hoormedewerker om signalen te identificeren en te interpreteren. In 34 van de 50 dossiers werd het seksueel geweld tijdens de gehoren niet of nauwelijks besproken.

Seksueel geweld wordt in Nederland erkend als een daad van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag, maar uit de bevindingen van de analyse blijkt dat de vijf vervolgingsgronden van het Vluchtelingenverdrag en het beginsel van non-refoulement niet altijd genderspecifiek worden geïnterpreteerd. Er kan niet altijd een verband worden gelegd tussen het seksueel geweld en een van de vijf vervolgingsgronden in het Vluchtelingenverdrag (ras, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of lidmaatschap van een sociale groep). Zowel het Comité voor de uitbanning van discriminatie tegen vrouwen (CEDAW) als GREVIO (het onafhankelijke expertorgaan dat verantwoordelijk is voor de monitoring van de implementatie van het verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld [Istanbul Verdrag]) vereisen dat seksueel geweld tegen vrouwen wordt erkend als vervolging en dat de vijf vervolgingsgronden van het Vluchtelingenverdrag op een gendersensitieve manier worden geïnterpreteerd. Amnesty International beveelt aan, in lijn met internationale mensenrechtenstandaarden, om gender toe te voegen aan de lijst van vervolgingsgronden in de nationale asielwetgeving, zodat seksueel geweld en andere vormen van gendergerelateerd geweld op zichzelf beoordeeld kunnen worden en niet afhankelijk worden gemaakt van de andere vervolgingsgronden.

De immigratieautoriteiten, advocaten en de rechterlijke macht moeten gedurende de gehele asielprocedure een genderperspectief hanteren. Wanneer er tijdens het gehoor duidelijke signalen zijn dat iemand kwetsbaar is en procedurele waarborgen nodig heeft, moet de IND deze waarborgen bieden. Uit de analyse van Amnesty International blijkt dat er niet altijd een tolk van het gevraagde geslacht aanwezig is bij gehoren. Dit kan iemand belemmeren om vrijuit te spreken over seksueel geweld en andere trauma's. IND-medewerkers stellen niet altijd trauma-sensitieve vragen en in geen van de 80 onderzochte zaken initieerde de IND een medisch onderzoek, zelfs niet als er aanwijzingen waren voor seksueel geweld. IND-medewerkers krijgen momenteel geen verplichte training over het horen van slachtoffers van seksueel geweld op een wijze die ervoor zorgt dat mensen hun verklaring in vertrouwen kunnen delen en niet opnieuw trauma oplopen.

Amnesty International constateert in de analyse dat de immigratieautoriteiten van mensen eisen dat zij gedetailleerd uitleg kunnen geven over traumatische gebeurtenissen, zoals de kleur van een auto of wat iemand droeg. Als iemand in de asielprocedure niet meteen verklaart over het meegemaakte seksueel geweld, kan de IND de (in hun ogen) 'late' verklaring van seksueel geweld als reden gebruiken om de hele asielaanvraag van de persoon in twijfel te trekken.

Volgens internationale standaarden moet echter worden overwogen dat mensen niet altijd in staat zijn om direct te praten over hun ervaringen van geweld vanwege schaamte en trauma. De achtergrond van een persoon en de effecten van trauma op de hersenen en op het vermogen om volledige verklaringen af te leggen, worden door de immigratieautoriteiten in sommige gevallen niet voldoende in overweging genomen. De immigratieautoriteiten zijn verplicht om op grond van artikel 18 van de Procedurerichtlijn een forensisch medisch onderzoek te starten, wanneer er aanwijzingen zijn dat iemand slachtoffer is van seksueel geweld en marteling. In de afgelopen 3 jaar hebben de immigratieautoriteiten slechts 6 keer een forensisch medisch onderzoek gelast in zaken van mensen die aangeven slachtoffer te zijn van marteling en geweld, terwijl iMMO jaarlijks ongeveer 140 verzoeken om forensisch medische onderzoeken van asielzoekers ontvangt. Forensisch medische onderzoeken kunnen belangrijk ondersteunend bewijs zijn voor de verklaringen van een persoon die internationale bescherming zoekt (met name in gevallen waarin sprake is van medische klachten en/of littekens), en voor het onderzoeken van de causaliteit tussen het ervaren geweld en de medische gevolgen ervan. Amnesty International concludeert uit de analyse dat mensen vaker een verblijfsvergunning werd verleend na het indienen van een medisch rapport door iMMO, wat laat zien dat een medisch onderzoek relevant kan zijn.

In Nederland wordt door de autoriteiten een lijst van ‘veilige landen van herkomst’ gehanteerd. Hierdoor krijgen mensen uit de als ‘veilig’ aangemerkte landen een verkorte asielprocedure, een hogere bewijslast en geen medische check. Dit is zorgwekkend, omdat ook uit deze landen mensen komen die wel recht hebben op erkenning als vluchteling. Zelfs wanneer de IND het geloofwaardig acht dat iemand die asiel aanvraagt slachtoffer is van seksueel geweld, wijzen zij er vaak op dat de persoon in het land van herkomst bescherming had kunnen zoeken bij de autoriteiten. De immigratiediensten houden onvoldoende rekening met de situatie rond seksueel en gendergerelateerd geweld en discriminatie in sommige van de ‘veilige landen’.

Het hanteren van een genderperspectief is niet alleen vereist voor de immigratiediensten. In geen van de geanalyseerde dossiers beriepen advocaten zich op het Istanbul Verdrag of het VN-Vrouwenverdrag. Deze internationale mensenrechtenstandaarden kwamen evenmin voor in de rechterlijke uitspraken in de analyse. Er zou kennis over deze internationale mensenrechtenstandaarden opgebouwd moeten worden, om deze toe te kunnen passen op individuele zaken en seksueel geweld te identificeren, te kunnen doorverwijzen, gender- en traumasensitief te zijn en intersectionele discriminatie te onderscheiden.

Hoofdaanbevelingen Amnesty International

Zorg ervoor dat gendergerelateerde asielaanvragen worden behandeld in een eerlijke en efficiënte asielprocedure. Daartoe moeten de volgende maatregelen worden genomen:

MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

- Zorg ervoor dat gendergerelateerd geweld wordt erkend als een vorm van vervolging in de zin van artikel 1, A, lid 2, van het Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen van 1951 en als een vorm van ernstige schade die aanleiding geeft tot aanvullende/subsidiaire bescherming, en voeg in de nationale wetgeving gender toe aan de lijst van gronden voor vervolging.
- Zorg voor een gendersensitieve en intersectionele interpretatie van de gronden van het Vluchtelingenverdrag, wanneer wordt getoetst of iemand voldoet aan de criteria van de vluchtelingendefinitie.
- Zorg voor een gendersensitieve interpretatie van het beginsel van non-refoulement, dat een grondig onderzoek inhoudt van de risico's en de onherstelbare schade waaraan personen in hun land van herkomst als slachtoffers van gendergerelateerd geweld kunnen worden blootgesteld. Onderzoek of slachtoffers van seksueel en gendergerelateerd geweld te maken kunnen krijgen met, onder andere, discriminatie, vervolging of uitsluiting uit de gemeenschap bij terugkeer naar hun land van herkomst, of dat bij hun terugkeer hun geestelijke gezondheid ernstig kan worden aangetast.

IMMIGRATIE- EN NATURALISATIEDIENST (IND)

- Houd er rekening mee dat seksueel en gendergerelateerd geweld vaak gepleegd wordt door particuliere actoren en gelijk staat aan vervolging, wanneer de Staat, als gevolg van discriminerend overheidsbeleid of -praktijken, niet in staat of niet bereid is om de schade te voorkomen of slachtoffers te beschermen. Staten hebben een internationale juridische verplichting om daden van gendergerelateerd geweld gepleegd door niet-statelijke actoren te voorkomen en te onderzoeken, daders adequaat te vervolgen en te bestraffen, en slachtoffers te beschermen en hen toegang te geven tot gerechtigheid en compensatie, ongeacht of de Staat daartoe in staat is. Het falen van de Staat om aan deze zorgplichtverplichtingen te voldoen, vormt een bedreiging voor de veiligheid van slachtoffers, en dient te worden meegenomen in de asielprocedure.

- Zorg ervoor dat in de asielprocedure gendersensitieve (en slachtoffersensitieve) procedurele waarborgen worden geïmplementeerd, om asielzoekers die slachtoffer zijn van seksueel en gendergerelateerd geweld en/of gendergerelateerde vervolging in staat te stellen om hun asielaanvraag op basis van gelijkheid en non-discriminatie naar voren te brengen, en ervoor te zorgen dat zij niet opnieuw trauma oplopen of benadeeld worden wanneer zij over hun ervaringen vertellen.

MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

- Voer een gender-effect-beoordeling uit van alle huidige en voorgestelde beleidsmaatregelen en van de asielprocedure, om mogelijke gendergerelateerde discriminerende of negatieve effecten aan te pakken.
- Ontwikkel, bevorder en implementeer relevante richtlijnen, protocollen, gedragscodes en verantwoordingsmechanismen om gender- en intersectionele perspectieven in de asielprocedure beter te stroomlijnen en te ondersteunen, en de verantwoordingsplicht voor de uitvoering van het genderbeleid in de asielprocedure te versterken.

IMMIGRATIE- EN NATURALISATIEDIENST (IND)

- Zorg voor (niet-vrijwillige) passende, initiële en doorlopende trainingen voor immigratiemedewerkers, zodat zij kennis krijgen van en begrip krijgen voor de ervaringen, perspectieven, behoeften en rechten van mensen die asiel aanvragen en die het slachtoffer zijn van seksueel en gendergerelateerd geweld en/of gendervervolging. Zorg daarbij ook voor gendersensitieve gesprekstechnieken om een eerlijke behandeling te waarborgen en in een vroeg stadium trauma te herkennen. Een dergelijke training moet het ontwikkelen van vaardigheden omvatten om trauma bij asielzoekers in een vroeg stadium te herkennen, zodat de effecten op het geheugen en de implicaties ervan voor het vermogen van overlevenden om hun verhaal te vertellen en te onderbouwen, worden overwogen en de uitkomst niet negatief beïnvloeden. Op deze manier wordt ook kennis opgebouwd over intersectionele discriminatie en de behoeften en rechten van slachtoffers.
- Stel een onderzoek in naar ondersteunend medisch bewijs in gevallen waarin dit relevant is voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming in lijn met artikel 18 van de Procedurerichtlijn.

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

- Neem in ambtsberichten standaard genderspecifieke informatie op over onder andere het nationale juridisch kader, het beleid en de praktijken inzake de aanpak van seksueel en gendergerelateerd geweld, waaronder de mate waarin bescherming en steun (medisch en maatschappelijk) wordt geboden aan slachtoffers van seksueel en gendergerelateerd geweld en/of gendervervolging, en de mate van vervolging van daders in het land van herkomst. Hierbij moet ook in worden gegaan op het risico voor slachtoffers van seksueel geweld bij terugkeer naar het land van herkomst.
- Geef invulling aan subdoel 3.4 uit Nationaal Actieplan over Vrouwen, Vrede en Veiligheid (NAP 1325), waarin de autoriteiten zich geïmmiteerd hebben zich in te zetten voor een structurele gendersensitieve en transformatieve aanpak tijdens de asielprocedure en opvang, de juridische ondersteuning met een *survivor-centered* aanpak.

ACHTERGROND

Verkrachting en andere vormen van seksueel geweld zijn een ernstige aantasting van de fysieke en mentale integriteit en van de seksuele autonomie van het slachtoffer. Het zijn op zichzelf staande mensenrechtenschendingen en het slachtoffer wordt geschaad bij de uitoefening van andere mensenrechten, zoals het recht op leven, lichamelijke en geestelijke gezondheid, persoonlijke veiligheid, vrijheid, gelijkheid en het recht vrij te zijn van discriminatie, foltering en andere vormen van mishandeling.¹

Onder de mensen die naar Europa zijn gevlucht, zijn mensen die slachtoffer zijn geworden van seksueel geweld in hun land van herkomst of tijdens de gevaarlijke reis. Het ontbreken van veilige en legale routes stelt mannen, vrouwen en kinderen bloot aan verhoogde risico's, waaronder seksueel geweld.² Uit een onderzoek uit 2015 blijkt dat de schattingen van het aantal mensen met een vluchtachtergrond die slachtoffer zijn geworden van seksueel geweld uiteenlopen van 63 tot 80% onder vrouwen en van 25 tot 56% onder mannen.³

Het VN-Vrouwennetwerk rapporteert aan het VN-vrouwencomité (CEDAW-comité)⁴ dat vluchtelingen-vrouwen in Nederland vaak bang zijn om aangifte te doen van verkrachting, omdat ze denken dat dit een negatief effect heeft op hun asielprocedure. Trauma dat kan optreden na seksueel geweld kan ingrijpende gevolgen hebben op het vermogen om compleet, coherent en consistent te verklaren in de asielprocedure. Uit onderzoek blijkt dat asielzoekers die seksueel geweld hebben meegemaakt in het algemeen meer moeite hebben om in hun asielgehoor te vertellen over het ondergane geweld dan asielzoekers die slachtoffer zijn van ander geweld.⁵

Amnesty International Nederland⁶ kreeg uit lopende projecten op het gebied van gender en migratie en gesprekken met professionals (waaronder van het instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek: iMMO) en vrouwen sterke signalen dat vluchtelingenvrouwen en -meisjes in Nederland niet altijd de bescherming ontvangen waar zij volgens internationale verdragen recht op hebben. Naast de algemene

1 Zo worden onder andere artikel 3 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van de persoon), artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden: EVRM (verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling) en artikel 8 van het EVRM (recht op respect voor privéleven en gezinsleven) geschonden bij een verkrachting.

2 Amnesty International, *Female refugees face physical assault, exploitation and sexual harassment on their journey through Europe*, 18 januari 2016; Amnesty International, *Greece: Refugee women speak out against violence, dangerous conditions and official neglect*, 5 oktober 2018; Amnesty International, *Libya: 'Between life and death': Refugees and Migrants trapped in Libya's cycle of abuse*, 24 september 2020; en Amnesty International, *Libya: 'No one will look for you': Forcibly returned from sea to abusive detention in Libya*, 15 juli 2021.

3 Busch, J.R., Hansen, S.H. & Hougen, H.P., *Geographical distribution of torture: An epidemiological study of torture reported by asylum applicants examined at the department of forensic medicine*, University of Copenhagen, *Torture Journal*, 2015, p. 19.

4 CEDAW, *List of issues and questions prior to the submission of the seventh periodic report of the Netherlands*, 21 juli 2021.

5 Bogner e.a., *Impact of sexual violence on disclosure during Home Office interviews*, *British Journal of Psychiatry* 2007 Jul;191:, p. 75-81.

6 In het rapport wordt verder Amnesty International gebruikt.

verplichtingen die Nederland heeft ten aanzien van slachtoffers van seksueel geweld, zijn er specifieke verplichtingen jegens vrouwelijke slachtoffers. Vrouwen kunnen namelijk te maken krijgen met specifieke vormen van vervolging zoals genitale verminking en zij lopen een groter risico om slachtoffer te worden van gendergerelateerd geweld. Amnesty International is daarom een meerjarig project gestart, waarvan deze publicatie de aftrap vormt.

Amnesty International heeft tot doel om samen met vrouwen met een vluchtachtergrond en professionals vervolgstappen te zetten om de positie van slachtoffers van seksueel geweld in wetgeving, beleid en praktijk te versterken.

Slachtoffers van marteling en andere vormen van mishandeling kunnen bij iMMO een onderzoek laten uitvoeren naar de lichamelijke en psychische gevolgen van marteling, waaronder seksueel geweld. Het medisch onderzoek dient als steunbewijs in de asielprocedure. iMMO stelde zijn dossiers ter beschikking aan Amnesty International. Deze dossiers stelden Amnesty International in staat om nader onderzoek te doen, met als doel inzicht te verwerven in de factoren in het Nederlandse vreemdelingenrecht en asielbeleid die van invloed zijn op de bescherming waar slachtoffers van seksueel geweld volgens internationale verdragen recht op hebben. Om meer inzicht te krijgen in de medische symptomen en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan in de asielprocedure, hebben medici van iMMO-dossiers bestudeerd ([zie hoofdstuk 1](#)). De juridische analyse en toetsing aan internationale mensenrechtenstandaarden is uitgevoerd door Amnesty International en hieraan zijn aanbevelingen verbonden.

Deze analyse bouwt voort op de bevindingen van het Amnesty-rapport *Bewijsnood*⁷, waarin Amnesty aantoonde dat de Nederlandse overheid te weinig rekening houdt met de bewijsnood waarin asielzoekers verkeren.⁸ Ook bouwt deze analyse voort op het werk van Amnesty met de Let's Talk About Yes-campagne om het verkrachtingsdelict in de strafwet aan te passen.

BEWIJSNOOD

Amnesty International constateerde in het rapport *Bewijsnood* dat de invloed van ondergane marteling en andere vormen van mishandeling niet of nauwelijks werd meegewogen bij de asielbeslissing wanneer nationaliteit, herkomst of identiteit niet aannemelijk werden geacht.⁹ Dat is problematisch, omdat traumatische ervaringen een reden kunnen zijn waarom mensen minder goed in staat zijn om een consistente of volledige verklaring af te leggen. Amnesty International constateerde dat de werkinstructies voor IND-medewerkers nog onvoldoende ingaan op de effecten die traumatische ervaringen kunnen hebben op iemands geheugen en vermogen om coherent, consistent en compleet te verklaren.¹⁰

LET'S TALK ABOUT YES

Vanaf 2020 werkt Amnesty International intensief samen met slachtoffers van seksueel geweld in Nederland en hebben we kennis opgebouwd over de schaalgrootte en de impact van seksueel geweld voor de slachtoffers en

7 Amnesty International, *Bewijsnood. Wanneer nationaliteit en identiteit ongelooftwaardig worden bevonden*, november 2020, www.amnesty.nl/content/uploads/2020/11/AMN_20_38_Rapport-Bewijsnood_digitaal-FINAL-17-november.pdf.

8 We onderzochten in dit rapport de gevolgen van wanneer er niet voldoende rekening gehouden werd met de bewijsnood: wanneer de IND iemands nationaliteit niet gelooft, wordt het vluchtverhaal niet inhoudelijk beoordeeld en wordt het asielverzoek afgewezen. Ook wanneer vluchtelingen bewijs konden overleggen van marteling door middel van een onderzoeksrapport van iMMO, werden die rapporten terzijde geschoven en werd de (opvolgende) aanvraag afgewezen.

9 Amnesty International, *Bewijsnood*, 2020, p. 25.

10 Amnesty International, *Bewijsnood*, 2020, p. 25.

de samenleving.¹¹ 70% van de Nederlandse slachtoffers van seksueel geweld ervaart een bevriezingsreactie.¹² Het gaat hierbij om een natuurlijk overlevingsmechanisme waarbij het slachtoffer zich niet kan verzetten. Deze reactie zorgt er bij veel slachtoffers voor dat zij zich schuldig voelen (“Waarom heb ik mij niet verzet?”) en ze zich afvragen of het een verkrachting genoemd mag worden (“Had ik me maar moeten verdedigen”). De drempels om te melden en hulp te zoeken zijn hoog. Diverse overwegingen spelen een rol, zoals angst om de schuld te krijgen, angst voor negatieve reacties, de verwachting geen steun te krijgen en gevoelens van schaamte.¹³ Het is voor slachtoffers in Nederland die vaak de taal spreken en weten hoe het rechtssysteem werkt, al heel moeilijk om bij de autoriteiten melding te doen en hun verhaal te vertellen. Dit zal in ieder geval niet minder zijn voor mensen die naar Nederland vluchten en de taal niet machtig zijn.

Amnesty International voerde vanaf 2020 onder de naam *#letstalkaboutyes* actie om de Nederlandse strafwet in lijn te brengen met internationale mensenrechtenstandaarden. De huidige strafwet beschermt slachtoffers van verkrachting onvoldoende. In het verkrachtingsdelict staat bewijs van dwang (bijvoorbeeld door geweld of bedreiging) centraal, terwijl dit op grond van internationale mensenrechtenstandaarden zou moeten gaan om het ontbreken van wederzijdse instemming (consent).¹⁴

Honderden activisten in het land lieten hun stem horen en een speciale actiegroep van negen vrouwen die seksueel geweld hebben meegemaakt ging in gesprek met ministers, Tweede Kamerleden, de regeringscommissaris, de politie en andere professionals.¹⁵ De beleidsmedewerker die binnen het ministerie verantwoordelijk was voor de nieuwe Wet seksuele misdrijven zegt hierover: *“De bijeenkomsten met slachtoffers zijn echt een gamechanger geweest. Bij wetgeving waarvoor brede maatschappelijke belangstelling is mag deze werkwijze gewoonte worden.”*¹⁶

Op 11 oktober 2022 stuurde de minister van Justitie en Veiligheid Yeşilgöz het langverwachte wetsvoorstel, de Wet seksuele misdrijven¹⁷, naar de Tweede Kamer. Daarin wordt het verkrachtingsdelict in lijn gebracht met internationale mensenrechtenstandaarden. Het wetsvoorstel stelt gelijkwaardigheid en vrijwilligheid bij seks centraal en is daarmee een doorbraak voor de mensenrechten.¹⁸ Er is een grote meerderheid in de Tweede Kamer om de strafwet in lijn te brengen met mensenrechten en consent centraal te gaan stellen.

Naast de ontwikkelingen in de wetgeving werkt de landelijke politie aan de verbetering van de bejegening van slachtoffers in zedenzaken. Om zedenrechercheur te worden moet iemand eerst rechercheur zijn bij de politie en vervolgens een opleiding afronden.¹⁹ Deze opleiding duurt 22 weken.

11 I&O research. 29 juni 2020. Zie: www.ioresearch.nl/actueel/meerderheid-nederlanders-vindt-dat-seks-zonder-instemming-verkrachting-is/. Er is gevraagd naar penetratie zonder instemming, omdat dit respondenten de gelegenheid geeft om na te denken over instemming bij seks of het ontbreken daarvan. Amnesty International gebruikt in communicatie-uitingen normaal gesproken het woord verkrachting.

12 Centrum Seksueel Geweld (CSG), *Vragen, emoties en lichamelijke reacties na een nare seksuele ervaring*. Zie: centrumseksueelgeweld.nl/psycho-educatie/; Agnes van Minnen, *Verlamd van angst. Wat seksueel misbruik met je doet*, 2017.

13 CSG, *Drempels voor disclosure*, zie: centrumseksueelgeweld.nl/wp-content/uploads/2022/06/CSG_Rapport_Drempels-voor-disclosure.pdf

14 Zie hiervoor tevens de analyse van Amnesty van verkrachtingszaken in Nederland, *Recht in Verkrachtingszaken*, zie: www.amnesty.nl/content/uploads/2020/08/AI-20-13_Recht-in-verkrachtingszaken_03.pdf?x86382

15 Zie voor meer informatie over de actiegroep: www.amnesty.nl/wat-we-doen/gender-en-mensenrechten/actiegroep-vrouwen-tegen-seksueel-geweld.

16 J&V Magazine, *Zwijgen is niet toestemmen*, 8 juli 2021, zie: magazines.rijksoverheid.nl/jenv/jenvmagazine/2021/14/reportage-seksueel-geweld.

17 Zie hiervoor: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/11/wetsvoorstel-om-seksueel-geweld-beter-aan-te-pakken-naar-tweede-kamer.

18 Dit voorstel moet nog door de Tweede Kamer worden behandeld.

19 Politieacademie, *Handelen in zedenzaken*, zie: www.politieacademie.nl/onderwijs/onderwijsaanbod/pages/opleiding.aspx?code=4300055&interessegebied=6&thema=18.

In de afgelopen jaren is er in Nederland meer oog gekomen voor de verbetering van wetgeving, beleid en praktijk. Er is een regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld aangesteld²⁰ en een Nationaal Actieprogramma tegen seksueel geweld gepubliceerd.²¹ Opvallend is dat daarbij geen passages worden gewijd aan de positie van slachtoffers van seksueel geweld met een vluchtachtergrond en de wijze waarop hun recht op bescherming en hulpverlening wordt vormgegeven.

Wel heeft Nederland zich via de ondertekening van het Nationale Actieplan Women, Peace and Security (kortweg het NAP 1325, gecoördineerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken) in subdoel 3.4 eraan gecommitteerd om vrouwen en meisjes in al hun diversiteit te beschermen tegen geweld.²² Hierin is als doel opgenomen dat Nederland zich inzet voor een structurele gendersensitieve, -responsieve en -transformatieve benadering tijdens de asielprocedure en opvang, om te voorkomen dat vrouwen en minderjarigen onnodig in een afhankelijke, (verblijfs)positie terecht komen. De veiligheidssituatie binnen de Nederlandse asielprocedure en -opvang is daarbij als aandachtspunt opgenomen en de aanpak van mensenhandel en seksuele uitbuiting van minderjarigen, huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, genitale verminking en gedwongen huwelijken in asielzoekersgemeenschappen en de juridische ondersteuning van overlevenden. Daarbij wordt ingezet op een *survivor-centered* aanpak.²³ Het is opvallend dat in de voortgangsrapportage niet wordt gerapporteerd over de voortgang op dit doel.²⁴

ONDERZOEKEN DOOR IMMO

In een forensisch medisch onderzoek bij IMMO onderzoekt de arts en/of de psycholoog de waarschijnlijkheid van een (causaal) verband tussen enerzijds littekens en lichamelijke en/of psychische bevindingen, en anderzijds de gebeurtenissen in het land van herkomst zoals de asielzoeker daarover heeft verklaard.²⁵

In de IMMO-onderzoeken, uitgevoerd door artsen, psychologen en psychiaters, wordt volgens de gradaties²⁶ uit het *Istanbul Protocol, het Handboek over effectief onderzoek en documentatie van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf (hierna Istanbul Protocol)* het verband onderzocht tussen het gestelde geweld tegen de betrokkene die asielbescherming zoekt en de lichamelijke en psychische klachten en littekens. In het Istanbul Protocol wordt zeer uitvoerig stilgestaan bij genderspecifieke en cultuurspecifieke aspecten. Het zijn uitvoerige onderzoeken waar meerdere medische

20 Rijksoverheid, *Mariette Hamer start vandaag als regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*, 5 april 2022, zie: rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/05/mariette-hamer-start-vandaag-als-regeringscommissaris-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld.

21 Rijksoverheid, *Kabinet presenteert actieprogramma tegen seksueel overschrijdend gedrag en seksueel geweld*, 13 januari 2023, zie: rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/13/kabinet-presenteert-actieprogramma-tegen-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld.

22 Voor het vierde Nederlandse Nationale Actieplan 1325 betreffende de implementatie van Resolutie 1325 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en opvolgende verwante resoluties (NAP 1325), subdoel 3.4, zie: www.nap1325.nl/assets/PDF/NAP1325-IV_2020_NL.pdf.

23 Een op slachtoffers gerichte aanpak streeft ernaar slachtoffers mondiger te maken door prioriteit te geven aan hun rechten, veiligheid, welzijn, behoeften en wensen.

24 Voortgangsrapportage Nationaal Actieplan 1325 Vrouwen, Vrede en Veiligheid, 9 november 2022, zie: tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?did=2022D46473&id=2022Z21514.

25 Stichting IMMO, *Werkwijze IMMO & toelichting bij IMMO-rapportage*, www.stichtingimmo.nl/wp-content/uploads/2012/02/Werkwijze-IMMO-Toelichting-bij-IMMO-rapportage-DEFINITIEF.jan2014.pdf.

26 Istanbul Protocol: *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 2002, p. 89: Deze gradaties variëren van 'niet-consistent', 'consistent' en 'zeer consistent' tot 'typerend' en 'kenmerkend'. Het causaal verband wordt in de loop van deze reeks steeds sterker, omdat er steeds minder andere oorzaken mogelijk zijn die een litteken of de fysieke of psychische klachten van de vreemdeling kunnen verklaren. 'Kenmerkend', de enige absolute gradatie, betekent dat de verschijnselen op geen enkele andere wijze kunnen zijn ontstaan dan op de manier zoals betrokkene die beschrijft.

disciplines bij betrokken zijn. Per jaar worden bij iMMO ongeveer tachtig onderzoeken uitgevoerd.²⁷ De aanvraag moet vergezeld gaan van een zo compleet mogelijk juridisch en medisch dossier.²⁸ Als alle stukken aanwezig zijn, wordt de aanvraag beoordeeld door een team binnen iMMO, waarbij alle medische en juridische componenten worden gewogen. In de afgelopen 10 jaar viel gemiddeld 23% van alle aanvragen af. Dit kwam onder andere doordat iMMO (bijna) geen zaken meer aannam wanneer de nationaliteit ongeloofwaardig werd geacht door de IND²⁹, omdat in de praktijk is gebleken dat de IND in dat geval een medisch rapportage terzijde schuift.³⁰ De dossiers van iMMO bevatten informatie over de juridische stukken van de asielprocedure en de medische rapportages van de asielzoekers.

De vraag naar de mate van causaliteit tussen de medische (zowel de lichamelijke als de psychische) problematiek en het gestelde geweldsrelaas beantwoorden de arts en de psycholoog aan de hand van gradaties uit het Istanbul Protocol.³¹ iMMO beantwoordt daarnaast ook regelmatig de vraag in hoeverre de medische klachten van invloed geweest kunnen zijn op de gehoren bij de IND.

27 De forensisch medische onderzoeken worden bij iMMO uitgevoerd door medici (huisartsen en specialisten, onder wie psychiaters) en psychologen die zijn getraind in forensisch rapporteren. De specialistisch opgeleide medici en psychologen bij iMMO zijn BIG-geregistreerd. Ze zijn opgeleid in het herkennen en interpreteren van medische signalen ten gevolge van ondergaan geweld en marteling, alsook het inzetten van cultuursensitieve gespreksvoering bij het beoordelen van medische klachten.

28 Men kan een aanvraag voor een iMMO-onderzoek doen via een digitaal aanmeldformulier op de iMMO-website: www.stichtingimmo.nl/wp-content/uploads/2018/03/Aanvraagformulier-iMMO-2018-02a.pdf.

29 De IND beoordeelt onder meer de geloofwaardigheid van de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker. Vaak zijn asielzoekers echter niet in het bezit van een paspoort, identiteitskaart of andere documenten. Om begrijpelijke redenen: documenten zijn achtergebleven of tijdens de vlucht kwijtgeraakt of beschadigd. Volgens de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR moeten asielzoekers daarom 'het voordeel van de twijfel' krijgen, ook wanneer ze hun nationaliteit of identiteit niet goed kunnen aantonen.

30 Amnesty International, *Bewijsnood*, 2020, p. 25.

31 OHCHR, Istanbul Protocol, 2022, par. 187.

METHODOLOGIE

De definitie van seksueel geweld die gehanteerd wordt in deze analyse is gebaseerd op artikel 36 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (hierna Istanbul Verdrag).³² Hieronder vallen onder meer aanranding, verkrachting en seksueel misbruik:

- a. het zonder wederzijds goedvinden op seksuele wijze vaginaal, anaal of oraal met een lichaamsdeel of object binnendringen van het lichaam van een ander;
- b. het zonder wederzijds goedvinden plegen van andere seksuele handelingen met een persoon;
- c. het zonder wederzijds goedvinden een ander er toe bewegen seksuele handelingen te plegen met een derde.

Seksueel geweld moet in ieder geval worden opgevat als een 'schending van de lichamelijke integriteit en seksuele autonomie'³³ en de definitie moet gebaseerd zijn op het ontbreken van instemming.

De hoofdvraag van deze kwalitatieve analyse is: ***Op welke manier komt seksueel geweld ter sprake tijdens de asielfgehoren, hoe wordt dit meegenomen in de juridische besluitvorming en hoe verhoudt zich dit tot internationale mensenrechtenverplichtingen?***

Deelvragen zijn daarbij: *Welke rol speelt de iMMO-rapportage bij de besluitvorming? En wat is de huidige lijn in de rechtspraak van zaken waarbij seksueel geweld naar voren wordt gebracht zonder dat er een iMMO-rapportage is ingediend?*

iMMO heeft een medische analyse uitgevoerd om inzicht te krijgen welke medische klachten met betrekking tot seksueel geweld bekend waren in de procedure. De resultaten hiervan zijn in [hoofdstuk 1](#) weergegeven met een conclusie van iMMO.

Amnesty International heeft het juridisch kader opgesteld (hoofdstuk 2) en de juridische analyse uitgevoerd (hoofdstuk 3) op basis van de iMMO-dossiers, en een aanvullende jurisprudentieanalyse gedaan om in kaart te brengen hoe seksueel geweld in de asielfprocedure wordt meegenomen en gewogen in de beoordeling door de IND en getoetst door de rechter. Amnesty International heeft de huidige wetgeving, het beleid en de beslispraktijk getoetst aan het internationaal mensenrechtenkader (waaronder het VN-Vluchtelingenverdrag, VN-Vrouwenverdrag en het Istanbul Verdrag) en op basis hiervan de aanbevelingen geformuleerd.

³² Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld is een mensenrechtenverdrag van de Raad van Europa. Het verdrag streeft naar de preventie van geweld, de bescherming van (potentiële) slachtoffers en "naar het beëindigen van de straffeloosheid van de daders". Op 1 maart 2016 trad het Verdrag in Nederland in werking.

³³ UN Women, *Handbook for legislation on violence against women*, 2012, par. 3.4.3.

SELECTIE

Voor de analyse zijn dossiers bestudeerd van zowel mannen als vrouwen. Waar deze informatie beschikbaar was hebben Amnesty International en iMMO ook gekeken naar seksuele oriëntatie en genderidentiteit, om zo ook eventuele verschillen in behandeling en uitkomst in de juridische procedure mee te nemen in de analyse.

Voor deze analyse heeft iMMO uit zijn bestand dossiers geselecteerd uit de periode tussen 2015 tot en met 2021. Hierbij is uitgegaan van het jaartal dat het forensisch medisch onderzoek bij iMMO werd aangevraagd. In deze periode zijn bij iMMO 442 medische onderzoeken afgerond. Dat betekent dat er 442 (papieren) medische en juridische dossiers zijn met in elk dossier een volledig forensisch medisch onderzoek (ook digitaal beschikbaar).³⁴ Er is door iMMO een selectie gemaakt van dossiers op basis van de volgende criteria die zijn opgesteld door iMMO en Amnesty International:

- Er is vermeld dat seksueel geweld heeft plaatsgevonden.
- De vervolgpcedure heeft geleid tot een verblijfsstatus³⁵ dan wel tot een situatie waarbij de asielzoeker is uitgeprocedeerd op basis van de laatste informatie over de procedure waar iMMO over beschikt (geen zaken waarin nog geen beslissing bekend is).
- Personen hebben toestemming gegeven voor onderzoek.

Nadat deze criteria waren toegepast, bleven er 180 zaken over. Na consultatie met de klankbordgroep³⁶ is besloten dat Amnesty International hiervan 80 (willekeurig door iMMO geselecteerde) zaken zou analyseren om de juridische onderzoeksvraag te beantwoorden. Het ging hierbij om 40 vrouwen en 40 mannen, onder wie 9 kinderen. iMMO analyseerde de medische symptomen in de medische stukken in 50 van de 80 zaken van slachtoffers van marteling en seksueel geweld. Het ging hierbij om 26 vrouwen en 24 mannen, onder wie 4 kinderen.

iMMO monitort het vervolg van de zaak na overhandiging van de medische rapportage aan de advocaat, maar niet in alle dossiers krijgt iMMO aanvullende informatie van de advocaat. Hierdoor waren de dossiers in meer of mindere mate compleet tot aan de laatste uitspraak na de iMMO-rapportage. De uitkomst van de asielprocedure, toekenning of afwijzing van de asielaanvraag, is echter in elke zaak wel duidelijk. Mocht iemand uitgeprocedeerd zijn, dan kan het nog zijn dat deze persoon later een andere verblijfsaanvraag heeft ingediend. Maar dit is bij de onderzoekers niet bekend.

Om de huidige lijn in de jurisprudentie betreffende seksueel geweld in asielzaken te onderzoeken, heeft Amnesty International 138 uitspraken van de laatste 5 jaar op www.rechtspraak.nl geanalyseerd. De juridische onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in verschillende fases van de asielprocedure. Per fase van de procedure analyseerde Amnesty International of en hoe het seksueel geweld ter sprake kwam en hoe het beoordeeld werd. De fasen van de asielprocedure worden besproken in [hoofdstuk twee](#).

De informatie uit de aanvullende analyse van de 138 rechtbankuitspraken is bij de verschillende stadia van de procedure in kaders beschreven met de vermelding 'uit de rechtspraak'.

³⁴ Deze gegevens staan in de database van iMMO.

³⁵ Er is in deze analyse niet specifiek gekeken op welke grond een vergunning is afgegeven.

³⁶ Een klankbordgroep van organisaties en individuele gender- en migratieprofessionals is samengesteld om advies te geven bij het opstellen van (trauma-, gender- en cultuursensitieve) vragen en de conceptpublicatie en om mee te denken over de aanbevelingen en opvolging van de publicatie.

CONSENT

Iedereen kan een aanvraag doen voor een iMMO-onderzoek. Maar er moet altijd een advocaat bij de aanvraag betrokken zijn, tenzij de aanvraag rechtstreeks van een rechtbank komt. iMMO vraagt voor het uitvoeren van het onderzoek altijd om schriftelijke toestemming van de te onderzoeken persoon. En alle onderzochte personen worden apart om toestemming gevraagd voor het anoniem gebruik van haar/zijn gegevens voor onderwijskundige of onderzoeksdoeleinden.

De dossiers zijn uit het fysieke archief van iMMO gehaald en er is gecheckt of de betrokkene (en indien nodig de voogd) heeft getekend voor toestemming voor het gebruik van het dossier voor onderzoeksdoeleinden. Vervolgens is een brief per mail gestuurd naar de advocaat van degenen die hadden getekend, om hen te informeren over het onderzoek en de mogelijkheid om bezwaar te maken. Er is door geen advocaat bezwaar aangetekend.

De drie zaken die in kaders worden besproken hebben wij ter verificatie voorgelegd aan de advocaten. De advocaten waren het eens met de uitwerking van de zaken en hebben toestemming gegeven voor publicatie. Amnesty International heeft geen contact gezocht met de mensen waarvan de dossiers zijn geanalyseerd. Voor de leesbaarheid heeft Amnesty International niet de letterlijke quotes uit het dossier opgenomen, maar er lopende zinnen van gemaakt. De namen zijn geanonimiseerd.

Voor kinderen geldt dat als de aanvrager jonger dan 16 jaar is, de wettelijke voogd ook moet tekenen voor toestemming.³⁷ In dit onderzoek zijn door Amnesty International negen zaken van kinderen geanalyseerd. In vier gevallen heeft de wettelijke voogd ook getekend. In de andere gevallen was de aanvrager op het moment van de aanvraag 16 jaar of ouder. Deze kinderen konden zelfstandig tekenen zonder een voogd.

MEDISCHE ANALYSE IMMO-DOSSIERS UITGEVOERD DOOR IMMO

iMMO heeft willekeurig 50 van de 80 dossiers geselecteerd en kwalitatief laten analyseren door een iMMO-arts en een iMMO-psycholoog. De arts en psycholoog categoriseerden alle medische klachten uit de gebruikte bronnen volgens een vaste volgorde: de iMMO-rapportage, het aanwezige medische dossier bestaande uit de medische verslagen van de huisarts en eventueel specialisten, het Medisch Advies Horen en Beslissen en tot slot de gehoren (het eerste en het nader gehoor). Steekproefsgewijs is in enkele dossiers ook een analyse uitgevoerd door een collega-arts en collega-psycholoog om te verifiëren of men dezelfde klachten zou benoemen.

Alle medische klachten uit de verschillende bronnen werden vervolgens gecategoriseerd in een Excelbestand. Waar zich dit voordeed werd genoteerd of de betrokken asielzoeker of de medisch deskundige bepaalde klachten expliciet had toegeschreven aan seksueel geweld. Ten behoeve van de vraag welke medische klachten ten tijde van de gehoren van beperkende invloed konden zijn op het horen, werd in kaart gebracht welke adviezen aan IND-medewerkers werden gegeven voor de omgang met potentiële medische klachten tijdens de gehoren. Speciale aandacht is besteed aan de medische aanwijzingen van seksueel geweld tijdens en na de gehoren. Indien daarvoor impliciete aanwijzingen naar voren kwamen dan is dit eveneens vermeld, alsook welke aanwijzingen hiervoor waren.

De medische bevindingen zijn ingedeeld in de verschillende categorieën die in het Istanbul Protocol (versie 2004) worden gehanteerd. Met deze minutieuze categorisering werd inzichtelijk welke medische klachten en welke medische informatie wanneer bij welke instantie of betrokkene bekend waren, en op welk moment in de asielprocedure.

³⁷ Zie aanvraagformulier iMMO-onderzoek: www.stichtingimmo.nl/wp-content/uploads/2020/03/Aanvraagformulier-iMMO-maart-2020.pdf.

JURIDISCHE ANALYSE IMMO-DOSSIERS UITGEVOERD DOOR AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty analyseerde de antwoorden op de onderzoeksvragen gefilterd op onderwerpen die in dit rapport worden beschreven. De bevindingen werden genoteerd in een Excelbestand.

AANVULLENDE RECHTSPRAAKANALYSE UITGEVOERD DOOR AMNESTY INTERNATIONAL

In een aanvullende jurisprudentieanalyse (van zaken waarbij geen onderzoek is gedaan door iMMO) heeft Amnesty International gekeken naar zaken in de tijdsperiode tussen 01-05-2017 en 01-05-2022. In totaal kwamen daar in het vreemdelingenrecht 583 zaken uit met de zoektermen verkracht* (337 hits), seksueel misbruik* (149 hits) en seksueel geweld (97 hits).³⁸ Hier kunnen dubbele uitspraken in voorkomen, omdat er bijvoorbeeld zowel verkrachting als ander seksueel misbruik heeft plaatsgevonden.

Uit de 583 zaken heeft Amnesty International een selectie gemaakt op basis van de volgende criteria:

- Zaken waarbij er (nog) geen iMMO-rapportage is ingebracht en
- het gaat om een asielaak (we hebben dus geen reguliere procedures³⁹ of gezinsherenigingszaken onderzocht) van iemand die slachtoffer is van seksueel misbruik en/of verkrachting.

Er zijn geen zaken gebruikt:

- die betrekking hebben op de Dublinverordening;⁴⁰
- die gaan over artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag waarbij de persoon in kwestie ervan verdacht wordt dader te zijn van verkrachting;⁴¹
- waar het seksueel geweld in een vorige procedure is ingebracht, maar in deze uitspraak andere gronden voor asiel zijn aangevoerd.

Na toepassing van deze criteria bleven 139 uitspraken over. In 15 uitspraken werd de term 'seksueel misbruik' genoemd en in 132 uitspraken de term 'verkrachting' en/of 'seksueel geweld' (soms in combinatie met 'seksueel misbruik'). 6 van de 139 uitspraken zijn afkomstig van de Afdeling, de overige 132 van rechtbanken.

Bij 5 van de 6 uitspraken van de Afdeling zijn de onderliggende zaken van de rechtbank niet gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. Bij een uitspraak van de Afdeling over twee zusjes uit Zambia zijn de uitspraken van de rechtbank wél gepubliceerd en dus geanalyseerd.⁴² De Afdeling heeft de zaak van de zusjes in één uitspraak behandeld, waardoor er 138 unieke uitspraken overbleven.

De 138 overgebleven uitspraken bestaan uit zaken van 76 vrouwen en 49 mannen en 13 zaken waarbij het ging om een gezamenlijke aanvraag van zowel een man en een vrouw. Bij alle laatstgenoemde uitspraken had de vrouw het seksueel geweld meegemaakt. In totaal kwamen er 46 verschillende landen van

³⁸ Het * zorgt ervoor dat in de zoektermen zowel verkracht, verkrachting en bijvoorbeeld verkrachter voorkomen. Voor uitleg over de zoektermen zie: www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Hulp-bij-zoeken.aspx#1ab85aa0-e737-4b56-8ad5-d7cb7954718d77a998be-3c73-40e3-90f7-541fcee00fd1.

³⁹ Een voorbeeld van een reguliere verblijfsvergunning is het verblijf bij partner of verblijf vanwege werk of studie. Deze vergunningen hebben verschillende voorwaarden. Zie hierover meer op: www.rijksoverheid.nl/wetten-en-regelingen/productbeschrijvingen/verblijfsvergunning.

⁴⁰ Voor meer informatie over de Dublinverordening zie: www.amnesty.nl/encyclopedie/dublin-verdrag-en-dublinverordening-voor-asielverzoeken.

⁴¹ Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag stelt dat verblijf kan worden onthouden aan mensen die zich in hun herkomstland schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid of andere grote misdaden.

⁴² In de uitspraak van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2018:3000) worden twee rechtbankuitspraken behandeld: Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 21 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2017:12850 en Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 26 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12847.

herkomst voor; de meeste mensen komen uit Afghanistan, Iran en Nigeria.⁴³ In 20 uitspraken ging het om mensen uit zogenaamde 'veilige' landen van herkomst.⁴⁴

KLANKBORDGROEP

Amnesty International en iMMO hebben een klankbordgroep van organisaties en individuele gender- en migratieprofessionals samengesteld om te adviseren over het opstellen van (trauma-, gender- en cultuursensitieve) vragen en de conceptpublicatie, en om mee te denken over de aanbevelingen en opvolging van de publicatie.

Naam	Functie en organisatie
Evert Bloemen	arts, Pharos/iMMO
Sabine Jansen	onderzoeker en beleidsadviseur asielrecht COC Nederland
Joop de Jong	emeritus-hoogleraar Culturele Psychiatrie en Global Mental Health, Amsterdam UMC
Karin Prinsen	GZ-psycholoog, iMMO
Renée Römkens	emeritus-hoogleraar gespecialiseerd in gendergerelateerd geweld, Universiteit van Amsterdam
Matty Verburg en Lianne Hooijmans	senior-consulent landeninformatie en consulent Asielprocedure, VluchtelingenWerk Nederland
Tanja Veldhuizen	rechtpsycholoog en universitair docent, Vrije Universiteit Amsterdam
Justine Wildöer	beleidsadviseur, Steunpunt Seksueel Geweld Amsterdam
Elianne Zijlstra	universitair hoofddocent, Faculty of Behavioural and Social Sciences (Onderzoeks en- expertisecentrum Kind en Vreemdelingenrecht), Rijksuniversiteit Groningen

COMMUNICATIE TUSSEN AMNESTY EN DE NEDERLANDSE AUTORITEITEN

In februari 2023 heeft Amnesty International relevante passages aan de IND voorgelegd om hun reactie voorafgaand aan het rapport mee te nemen. De IND en het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben binnen twee weken gereageerd. Hun feedback is in dit rapport meegenomen.

BEPERKINGEN

De analyse is kwalitatief van aard. Amnesty International kan op basis van deze methode geen kwantitatieve uitspraken doen over de vraag hoe vaak bepaalde vraagstellingen tijdens de gehoren bij de IND voorkomen en hoe vaak seksueel geweld wel of geen rol speelt bij de beoordeling door de IND. Het doel van dit onderzoek is juist om de praktijk per fase⁴⁵ van de asielprocedure, van het gehoor tot aan

43 De andere landen: Albanië, Algerije, Burundi, Colombia, Congo, Cuba, Democratische Republiek Congo, Egypte, El Salvador, Eritrea, Ethiopië, Gambia, Georgië, Guinee, Haïti, Irak, Ivoorkust, Jordanië, Kameroen, Kenia, Kosovo, Libanon, Libië, Marokko, Mauritanië, Nigeria, Oeganda, Oekraïne, Palestina, Rusland, Rwanda, Sudan, Somalië, Sri Lanka, Suriname, Timor, Tunesië, Venezuela, Verenigde Staten, Wit-Rusland, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Sudan.

44 Voor de lijst met 'veilige landen' van herkomst, zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst.

45 Zowel in de gehoor- als de beslisprocedure.

een uitspraak van de rechter, nauwlettend te analyseren en te beschrijven, en de diversiteit tussen de gehoren van mensen die asiel aanvragen weer te geven aan de hand van voorbeelden. Deze analyse bevat bovendien geen interviews met slachtoffers van seksueel geweld en ook niet met autoriteiten, advocaten en organisaties.

De onderzochte dossiers zijn een greep uit de asielpopulatie die seksueel geweld heeft meegemaakt. Het iMMO wordt pas ingeschakeld wanneer er een voornemen tot afwijzing van de IND ligt. Anders kan er ook geen iMMO-onderzoek worden aangevraagd. Zaken die zijn ingewilligd en waar iMMO niet bij betrokken was, worden dus niet meegenomen bij deze analyse.

Omdat we weten dat een zeer groot aantal asielzoekers te maken krijgt met seksueel geweld, zowel in het land van herkomst als onderweg tijdens de vlucht⁴⁶, sluiten wij niet uit dat nader onderzoek nodig is naar slachtoffers van seksueel geweld. Het is zeer waarschijnlijk dat het aantal asielzoekers dat slachtoffer is geworden van seksueel geweld nog veel groter is. Een groot deel van de mensen zal het ondergane seksueel geweld nooit ter sprake brengen. Daarnaast krijgt een deel van de asielzoekers meteen een verblijfsvergunning op andere gronden, waardoor het niet nodig is om te vertellen over het seksueel geweld. In een iMMO-onderzoek wordt onderzoek gedaan naar alle medische klachten (fysiek en psychisch) als gevolg van marteling en inhumane behandeling, waaronder seksueel geweld. Het doel van een iMMO-onderzoek is immers gericht op het vaststellen van de mate van causaal verband tussen medische klachten en alle gestelde gewelddadigheden. Welke medische klachten precies samenhangen met seksueel geweld is niet expliciet aan de orde. De signalen en gevolgen van seksueel geweld en marteling zijn met elkaar verweven en konden hierdoor niet altijd los van elkaar geanalyseerd worden door iMMO.

De kwaliteit van deze analyse hangt ook af van de inhoud van de medische dossiers uit de behandelsector en de Medisch Adviezen horen en beslissen. De inhoud van deze medische informatiebronnen verschilt. Vaak missen 'subtiële waarnemingen' (eerste indruk, presentatie van de klachten), communicatie tussen de tolk, asielzoeker en juridisch medewerker of medicus.

Amnesty International vermoedt dat er in de zaken van de juridische analyse vaker seksueel geweld is voorgekomen dan dat er vindbaar zijn op www.rechtspraak.nl. Dit kan mogelijk verklaard worden doordat het seksueel geweld niet expliciet in de uitspraak van de rechtbank is genoemd en de zaak niet in de zoektermen naar boven is gekomen, of omdat het seksueel geweld niet is benoemd door de betrokkene. Daarnaast wordt maar een deel van de uitspraken gepubliceerd op rechtspraak.nl. Bij deze analyse heeft Amnesty International alleen de online gepubliceerde uitspraken van de rechtbanken en de Raad van State (hierna: Afdeling) geanalyseerd en derhalve geen dossiers ingezien. De gepubliceerde uitspraken bevatten alleen afwijzingen van de asielaanvragen. Amnesty International heeft geen zicht op eventuele inwilligingen in zaken waar seksueel geweld speelt.

DANKWOORD

Onze dank gaat uit naar alle mensen van de klankbordgroep voor hun waardevolle adviezen bij deze analyse, en naar de autoriteiten, die tijdig hun reactie op het rapport hebben gegeven.

⁴⁶ UNHCR, *Sexual violence against refugees. Guidelines on Prevention and Response*, Geneva 1995, par. 1.3.

1. MEDISCHE ANALYSE iMMO-DOSSIERS UITGEVOERD DOOR iMMO

1.1 FORENSISCH MEDISCH ONDERZOEK

Op grond van artikel 18, eerste lid, van de Procedurerichtlijn⁴⁷ kan een Forensisch Medisch Onderzoek (FMO) opgestart worden in gevallen waarin dat relevant is voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming. In Nederland besluit de immigratiedienst (IND) of een dergelijk medisch onderzoek bij een asielzoeker noodzakelijk is voor de beoordeling van de asielaanvraag.⁴⁸ Indien de IND dit niet noodzakelijk acht, dan kunnen asielzoekers op eigen initiatief samen met hun advocaat een medisch onderzoek aanvragen en de resultaten inbrengen bij de IND. Hiervoor kunnen mensen in Nederland terecht bij iMMO. In beide gevallen moet de IND de resultaten van het medisch onderzoek beargumenteerd meenemen in hun beslissing op de asielaanvraag.

Het medisch onderzoek dat in opdracht van de IND wordt verricht, wordt uitgevoerd door het Nederlands Forensisch Instituut/Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NFI/NIFP).⁴⁹ Bij iMMO worden sinds 2012 per jaar gemiddeld 140 aanvragen en 80 onderzoeken afgerond.⁵⁰ Dat staat in sterk contrast met de zes aanvragen die de IND de afgelopen 3 jaar heeft laten uitvoeren door het NFI/NIFP.⁵¹

47 In de Procedurerichtlijn zijn gemeenschappelijke procedures opgenomen voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

48 Artikel 18 lid 1 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (Procedurerichtlijn): *‘Wanneer de beslissingsautoriteit dit voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 2011/95/EU relevant acht, en mits de verzoeker daarmee instemt, regelen de lidstaten een medisch onderzoek van de verzoeker betreffende aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. Bij wijze van alternatief kunnen de lidstaten erin voorzien dat de verzoeker dat medisch onderzoek regelt. [...]’*

49 Het Forensisch Medisch Onderzoek (FMO) wordt verricht door onafhankelijke, gekwalificeerde medische beroepsbeoefenaars. Gezien het forensische karakter van dit onderzoek, ligt het voor de hand dat dit wordt uitgevoerd door forensisch deskundigen. Onder forensische deskundigheid verstaan we in dit geval dat zij ervaring hebben in het medisch onderzoeken en rapporteren ten behoeve van de rechtsgang. De IND heeft daarom een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP).

50 Na triage valt gemiddeld 23% van de aanvragen af omdat er medisch of juridisch gezien teveel belemmeringen zijn. Er bestaat bij iMMO ook een wachttijd vanwege capaciteitstekort.

51 Journalisten van het radioprogramma ARGOS ontvingen schriftelijk antwoord op vragen aan de IND en het NIFP/NFI over de aantallen FMO die de IND bij hen had aangevraagd. Zie: www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/artikelen/2022/IND-laait-trauma-s-asielzoekers-vrijwel-nooit-onderzoeken.html.

Een Forensisch Medisch Onderzoek beoordeelt enkel de causale relatie tussen de waargenomen medische verschijnselen en de door de asielzoeker gestelde vervolging of ernstige schade.⁵² De IND kan naar littekens vragen tijdens de gehoren, maar zal niet vragen of de asielzoeker de littekens laat zien.⁵³ In de Vreemdelingen-circulaire staan de omstandigheden beschreven die bepalen of een medisch onderzoek relevant is.⁵⁴ De IND is van mening dat een FMO in ieder geval niet relevant is wanneer sprake is van bijvoorbeeld *“dusdanig sterk ongeloofwaardige verklaringen, dat voorzienbaar is dat de uitkomsten van een FMO niet tot een ander, positief, oordeel over de geloofwaardigheid van het relaas zullen leiden (denk aan: een taalanalyse waaruit blijkt dat de herkomst ongeloofwaardig is, landeninformatie die uitwijst dat een gebeurtenis niet op de beschreven wijze of op een ander tijdstip heeft plaatsgevonden, of als de gestelde detentie waar de vreemdeling zou zijn gemarteld wegens tegenstrijdige en/of zeer vage en summieri verklaringen ongeloofwaardig wordt geacht”*).⁵⁵ Maar een medisch onderzoek kan juist verklaren waarom iemand ‘ongeloofwaardige’ verklaringen heeft afgelegd en er wordt volgens Amnesty niet voldoende bewijskracht toegekend aan medisch steunbewijs.⁵⁶

Het medisch onderzoek wordt normaliter opgestart na het nader gehoor, omdat op dat moment de asielmotieven van de vreemdeling besproken worden.⁵⁷ Maar het kan ook voorkomen dat er eerder in de procedure aanwijzingen zijn dat een FMO nodig is, of dat er later in de beroepsprocedure een FMO wordt gestart.⁵⁸ Wanneer de aanleiding voor de gestelde martelingen reeds ongeloofwaardig is geacht en dit voldoende is gemotiveerd, zal een rapport van een derde volgens de IND niet tot een ander oordeel

52 WI 2016/4, *Forensisch medisch onderzoek*, par. 3. en zie C2/4.4.4 Vreemdelingen-circulaire (Vc): *‘De centrale vraag die gesteld wordt wanneer een forensisch medisch onderzoek wordt opgestart, is: In welke mate is er sprake van causaliteit tussen fysieke en/of psychische sporen enerzijds en de wijze van het ontstaan daarvan anderzijds. Hierbij kan gedacht worden aan fysieke sporen als gevolg van marteling, verkrachting en andere ernstige vormen van geweld of ernstige psychische schade in relatie tot het asielselaas. Waar mogelijk bestaat het forensisch medisch onderzoek ook uit onderzoek naar letseldatering. Onder letseldatering wordt verstaan het moment waarop het letsel is opgelopen. Het doel van het forensisch medisch onderzoek is niet om de asielmotieven naar voren te brengen of te toetsen. Dit sluit niet uit dat de vreemdeling aan de onderzoekende arts (privacy-/schuld-/schaamtegevoelige) informatie verstrekt die tijdens het gehoor niet of anders benoemd is.’*

53 C2/4.4.4 Vc: *‘De IND kan niet zelf een medische diagnose stellen. De IND kan tijdens de gehoren vragen stellen over de aanwezigheid van littekens, fysieke klachten en/of psychische klachten bij de vreemdeling. De IND vraagt niet aan de vreemdeling of hij littekens en/of fysieke klachten wil laten zien. De enkele stelling van de vreemdeling dat hij psychische klachten heeft is onvoldoende als indicatie voor het opstarten van forensisch medisch onderzoek. In beginsel moeten psychische klachten onderbouwd worden met medische stukken. Het forensisch medisch onderzoek kan alleen uitgevoerd worden met toestemming van de vreemdeling. De IND wijst de aanvraag voor een verblijfsvergunning asielselaas voor bepaalde tijd niet af enkel op grond van de weigering van de vreemdeling deel te nemen aan het forensisch medisch onderzoek. Het forensisch medisch onderzoek is primair op waarheidsvinding gericht. Dit betekent dat het forensisch medisch onderzoek als instrument kan worden ingezet om een bijdrage te leveren aan de geloofwaardigheidsbeoordeling bij een aanvraag voor een verblijfsvergunning asielselaas voor bepaalde tijd.’*

54 C2/4.4.4 Vc: *‘Als de IND het voor de beoordeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asielselaas relevant vindt, wordt aan de vreemdeling een forensisch medisch onderzoek aangeboden naar aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. Indien de IND het onderzoek niet relevant vindt, kan de vreemdeling op eigen initiatief en kosten een forensisch medisch onderzoek regelen. Bij het bepalen of een forensisch medisch onderzoek relevant is, betreft de IND de volgende omstandigheden:*

- De verklaringen van de vreemdeling omtrent de aanwezigheid van significante fysieke en/of psychische sporen;
- Eventuele door de vreemdeling overgelegde medische stukken waarin gewag wordt gemaakt van significante fysieke en/of psychische sporen;
- De aanwezigheid van ander bewijsmateriaal ter staving van de stelling dat bij terugkeer vervolging of ernstige schade dreigt;
- De verklaringen van de vreemdeling over de oorzaak van de fysieke en/of psychische sporen in relatie tot hetgeen openbare bronnen over het land van herkomst melden;
- De vraag of de uitslag van een forensisch medisch onderzoek van doorslaggevend belang is voor de beslissing op de aanvraag voor een verblijfsvergunning asielselaas voor bepaalde tijd.
- Indicaties over de aanwezigheid van littekens, fysieke klachten en/of psychische klachten kunnen onder andere naar voren komen uit:
 - Het ‘medisch advies horen & beslissen’;
 - De rapporten van de gehoren; en
 - Medische stukken.’

55 WI 2016/4, *Forensisch medisch onderzoek*, p. 4.

56 Amnesty International, *Bewijsnood*, 2020, p. 25.

57 WI 2021/13, *Nader gehoor*, p.2: *“Het nader gehoor richt zich primair op de directe redenen voor het vertrek uit het land van herkomst en/of de omstandigheden die na vertrek uit het land van herkomst zijn ontstaan waardoor de vreemdeling niet meer kan terugkeren naar dat land.”*

58 WI 2021/13, p.2.

leiden.⁵⁹ Soms wordt aan het NFI/NIFP gevraagd om een tweede FMO uit te voeren nadat iMMO al een FMO heeft uitgevoerd. Dat kan ook tijdens de beroepsfase van de procedure.⁶⁰ Beide rapporten worden dan betrokken bij de geloofwaardigheidsbeoordeling.

1.2 MEDISCHE KLACHTEN BIJ SLACHTOFFERS SEKSUEEL GEWELD IN ASIELPROCEDURE

Onder medische klachten worden door iMMO zowel fysieke als psychische klachten verstaan. Het aantal genoemde medische klachten voordat de gehoren plaatsvinden, alsook tijdens een iMMO-onderzoek, is hoog, zo blijkt uit de 50 geanalyseerde dossiers. De vraag of de asielzoeker bepaalde klachten relateert aan seksueel geweld valt vaak niet te beantwoorden, omdat daar in een iMMO-onderzoek niet expliciet naar wordt gevraagd. Wel sluiten de bevindingen in deze analyse aan bij eerder onderzoek naar asielzoekers die seksueel geweld hebben meegemaakt. Zij hebben een hoger risico op PTSS-symptomen zoals vermijding, schaamte en dissociatieklachten dan andere groepen asielzoekers die geen seksueel geweld hebben meegemaakt.⁶¹

De kennis over (seksueel) geweld, de medische klachten die zich naar aanleiding van (seksueel) geweld kunnen ontwikkelen en de consequenties daarvan op het vermogen om compleet, coherent en consistent te verklaren is complex. In het Istanbul Protocol wordt zeer uitgebreid stilgestaan bij allerlei vormen van seksueel geweld. Veel situaties van marteling en geweld gaan gepaard met seksueel geweld of de dreiging daarmee: verbale seksuele bedreigingen, gedwongen naaktheid, het betasten van intieme lichaamsdelen inclusief elektrische schokken toedienen, indringen van het lichaam met andere lichaamsdelen of objecten, geforceerde masturbatie, verkrachting, seksuele slavernij, gedwongen zwangerschap en geforceerde sterilisatie. Dit seksueel geweld is vaak onderdeel van langer durende mishandeling of geweldpleging, waarbij de fysieke trauma's worden versterkt of verergerd door verbaal seksueel misbruik en het misbruiken of doorbreken van culturele taboes.⁶²

Uit een data-onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland bleek dat de meest voorkomende effecten van seksueel geweld psychisch van aard zijn en mentale en/of emotionele problemen veroorzaken⁶³: PTSS-klachten zoals herbelevingen, vermijding, *hyperarousal*⁶⁴, negatieve veranderingen in stemming of gedachten (inclusief suïcidaliteit). Andere klachten zijn dissociatie⁶⁵, atypisch gedrag of depersonalisatie⁶⁶,

59 WI 2016/4, *Forensisch medisch onderzoek*, p. 5.

60 WI 2016/4, p.5.

61 Herlihy, J. & Turner, S., *Untested assumptions: psychological research and credibility assessment in legal decision-making*, *European Journal of Psychotraumatology*, 6, doi: 10.3402/ejpt.v6.27380, 2015.

62 OHCHR, Istanbul Protocol, *Manual on the effective investigation and documentation of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 2002, par 8.

63 AMIF, Kors, E., Barna, M., Teepe, K., & Keunen, A. *Common standards for the medical examination in the asylum procedure: Article 18 Directive 2013/32/EU 'A genuine contribution to decision-making'*, zie: www.stichtingimmo.nl/wp-content/uploads/2017/09/Report-on-line-versie.pdf.

64 Verhoogde prikkelbaarheid. Lichaam en geest vertonen dan een extreem hoog niveau van activiteit c.q. onrust.

65 Dissociatie is een verstoring en/of onderbreking van het normale psychisch functioneren, die van invloed is op onder andere het denken, geheugen, identiteit, emotie, perceptie, lichaamsbeleving, motorische controle en gedrag. Dissociatieve symptomen kunnen ieder gebied van het psychisch functioneren verstoren.

66 Bij depersonalisatie ervaart iemand zichzelf of het eigen lichaam als onwerkelijk, alsof iemand zichzelf van buitenaf bekijkt; of lichaamsdelen voelen vreemd aan.

psychosomatische klachten⁶⁷, seksuele disfuncties,⁶⁸ persoonlijkheidsklachten en sociale terugtrekking of isolatie, schaamte en neuropsychologische beperkingen.⁶⁹ Psychische klachten die volgens het Istanbul Protocol een aanwijzing kunnen zijn voor seksueel geweld zijn dwanghandelingen zoals het lichaam schoonhouden, automutilatie en vermijdingsgedrag ten aanzien van triggers of intrusieve herinneringen.⁷⁰

Bij fysieke klachten heeft iMMO conform het Istanbul Protocol een onderscheid gemaakt tussen acute en chronische fysieke klachten. Acute fysieke klachten betreffen de fysieke klachten relatief kort volgend op of tijdens het seksueel geweld, zoals bloedingen en pijn. Chronische fysieke klachten zijn fysieke klachten die gedurende een langere periode voortduren, zoals lichamelijke pijn, spierspanning, problemen met slapen, seksueel disfunctioneren, oplopen van seksueel overdraagbare ziektes en meer. Fysieke klachten die volgens het Istanbul Protocol aanwijzingen kunnen zijn voor seksueel geweld zijn incontinentie, pijn bij ontlasting of plassen, chronische lage rugklachten en pijn bij het stilzitten gedurende een langere tijd.⁷¹ Maar tegelijkertijd hoeft de afwezigheid van fysieke klachten niet te betekenen dat er geen seksueel geweld heeft plaatsgevonden.

1.3 MEDISCHE BEVINDINGEN iMMO-ONDERZOEK

Alle medische (psychische en fysieke) klachten worden tijdens een iMMO-onderzoek in kaart gebracht. Op basis van 50 dossiers waarin sprake was van seksueel geweld ontstaat het volgende beeld:

- Veel voorkomende fysieke klachten in de iMMO-rapportages zijn: neurologische klachten (90%), fysieke pijn (90%), psychosomatische klachten (88%) waaronder slaapklachten (94%) en buikklachten (72%), littekens (64%) en bij vrouwen vaginale klachten (70%). Fysieke klachten die minder vaak in een iMMO-onderzoek worden vastgesteld, maar ten opzichte van andere onderzochte populaties wel opvallend hoog lijken: duizeligheid en flauwvallen (20%), obstipatie (36%) en anale klachten (44%).
- Veel voorkomende psychische klachten in de het iMMO-rapporten zijn: herbeleving (100%), verandering in stemming en/of cognitie (90%), verhoogde prikkelbaarheid (68%), schuld en schaamte (62%) en vermindering (60%). Psychische klachten die minder vaak in een iMMO-onderzoek worden vastgesteld, maar ten opzichte van andere onderzochte populaties wel opvallend hoog lijken: dissociatie (34%), psychotische symptomen (30%), sociale isolatie (24%) en automutilatie (16%).

1.3.1 MEDISCHE KLACHTEN VOORAFGAAND AAN GEHOREN

Van medische (psychische) klachten is bekend dat ze beperkingen kunnen geven bij het consistent en gedetailleerd verklaren.⁷² De klachten hebben namelijk invloed op de manier van opslaan in en terughalen uit het geheugen.⁷³ Ook kunnen de klachten leiden tot verminderde concentratie. Emoties als schuld,

67 Psychosomatische klachten zijn lichamelijke klachten die niet of onvoldoende verklaard kunnen worden door een lichamelijke aandoening, maar verergeren door of het gevolg zijn van een psychologisch probleem.

68 Seksuele disfuncties zijn stoornissen die het vermogen om seksueel actief te zijn of seksueel plezier te ervaren, belemmeren.

69 Neurologische beperkingen hebben te maken met het zenuwstelsel, inclusief de hersenen. Deze beperkingen kunnen spraak, gehoor, zicht, beweging en begrip beïnvloeden.

70 Herbelevingen die informatie over het verleden bevatten.

71 OHCHR, Istanbul Protocol, 2022, p. 107-108.

72 Theisen-Womersley, G., *Trauma and resilience among displaced populations: working with PTSD in the Asylum Procedure*, Doi: 10.1007/987-3-030-67712-1-11, 2018.

73 Herlihy, J., & Jobson, L., *Just tell us what happened to you: Autobiographical memory and seeking asylum*. Applied Cognitive Psychology, 26. doi: 10.1002.acp.2852, 2012.

schaamte en angst voor stigmatisering of afwijzing hebben eveneens invloed op de mate waarin iemand in staat is te verklaren.⁷⁴

De sekse van de interviewer of de tolk, de context van het interview of het woordgebruik door de interviewer en de tolk kunnen tijdens het gehoor de vragen die gesteld worden over het seksueel geweld beïnvloeden. Daarmee kan het interview voor de persoon die asiel aanvraagt een te onveilige situatie worden en daarmee een trigger zijn voor herbelevingen of retraumatisatie⁷⁵, waardoor een betrokkene angstig wordt, bepaalde onderwerpen vermijdt, het contact beperkt of helemaal het contact verliest. Mensen kunnen herbelevingen krijgen of overweldigd worden door emoties of herinneringen.⁷⁶ Andere gevolgen kunnen fysieke ervaringen zijn zoals hoofdpijn, misselijkheid of braakneigingen. Deze ervaringen kunnen er vervolgens voor zorgen dat sterke verdedigingsmechanismen bij een individu het vermogen tot verklaren beperken, onder andere door vermijding, angst of woede-uitingen, of juist het tegenovergestelde, door vervlakking van emoties.⁷⁷ Deze gevolgen beperken zich niet alleen tot de periode tijdens of direct na het asielgehoor, maar kunnen ook nog weken na het interview aanhouden of juist daarna beginnen. Er zijn dus veel factoren die maken dat het vertellen of uiting geven aan ondergaan seksueel geweld voor sommigen zo moeilijk of belastend is, dat er niet of nauwelijks over wordt gesproken.⁷⁸

In deze analyse is vergeleken welke medische klachten worden gerapporteerd in het achterliggende medische dossier van het Medisch Advies horen en beslissen en wat en hoe daarvan wordt geïnterpreteerd als een relevante beperking voor het horen en beslissen in het uiteindelijk Medisch advies aan de IND-ambtenaar. Van de 50 dossiers zat er in 8 zaken geen Medisch advies horen en beslissen.⁷⁹ Het is niet bekend waarom er in deze 8 dossiers geen Medisch advies horen en beslissen aanwezig was. In de overige 42 dossiers was het advies dat er gehoord kon worden waarvan in acht Medisch adviezen horen en beslissen zonder verdere aanwijzing voor potentiële beperkingen. In de overige 34 Medisch adviezen werden klachten benoemd, zoals hoofdpijn, of moeite met het benoemen van details of data. In 19 van deze 34 medisch adviezen vormden deze medische klachten geen beperking voor het horen en beslissen. In de overige 15 medisch adviezen werd meestal geadviseerd om pauzes te houden. Andere adviezen hielden in dat er meer tijd gegeven moest worden aan de asielzoeker voor het beantwoorden van vragen en dat er meer uitleg en herhaling van vragen moest plaatsvinden.

Van de 42 Medisch adviezen was bij drie zaken geen achterliggend medisch dossier van de verpleegkundige aanwezig. In de overige 39 medisch dossiers werden de volgende klachten het meest gerapporteerd: psychosomatische klachten (49%), verandering in stemming of functioneren (44%), pijn (36%) en buikklachten (36%). Bij 7 vrouwen werden vaginale klachten gerapporteerd.

Gerapporteerde psychische klachten waren een verslechterde stemming (44%), terugkerende herinneringen (51%), slaapproblemen (51%), concentratieproblemen (44%), geheugenproblemen (28%) en klachten met betrekking tot suïcide (28%).

74 OHCHR, Istanbul Protocol, 2022, AMIF: Kors, E., Barna, M., Teepe, K., & Keunen, A., *Common standards for the medical examination in the asylum procedure: Article 18 Directive 2013/32/EU 'A genuine contribution to decision-making'*.

75 Schock, K., Rosner, R., & Knaevelsrud, C., *Impact of asylum interviews on the mental health of traumatized asylum seekers*, *European Journal of Psychotraumatology*, 2015 en UNHCR, Istanbul Protocol, 2022.

76 Schock, K., Rosner, R., & Knaevelsrud, C., *Impact of asylum interviews on the mental health of traumatized asylum seekers*, *European Journal of Psychotraumatology*, 2015 en Istanbul Protocol, 2022.

77 OHCHR, Istanbul Protocol, 2022, p.70.

78 OHCHR, Istanbul Protocol, 2022, p.70.

79 Soms willen mensen zelf niet naar de verpleegkundige van Medifirst of FMMU. Soms wordt mensen de mogelijkheid ook niet geboden omdat men al in de fase van een opvolgende asielprocedure zit.

Opvallend is dat bij de meeste mannen een deel van de medische klachten wordt opgemerkt en gerapporteerd in het achterliggende medisch dossier, maar dat deze klachten niet worden vermeld als mogelijk leidend tot beperkingen in het medisch advies. Over het algemeen waren de achterliggende dossiers van de vrouwen uitgebreider dan de medisch dossiers van de mannen. Daarnaast is in vijf gevallen, allen vrouw, in het achterliggende medisch dossier notitie gemaakt van het feit dat de asielzoekster seksueel geweld had vermeld.

Het is opvallend te noemen dat psychosomatische klachten, verandering in stemming of functioneren, pijn en buikklachten alsook psychiatrische klachten zoals sombere stemming, terugkerende herinneringen en slaapproblemen, concentratie, geheugen en suicide, klachten zijn die relatief vaak voorkomen in het achterliggende medische dossier, maar waaruit geen aanwijzingen volgen van de betrokken verpleegkundige in het medisch advies aan de juridisch medewerker van de IND.⁸⁰

1.3.2 MEDISCHE AANWIJZINGEN VAN SEKSUEEL GEWELD TIJDENS GEHOREN

In 16 van de 50 dossiers die door iMMO geanalyseerd zijn, is het seksueel geweld helemaal niet ter sprake gekomen tijdens het eerste of het nader gehoor, maar pas (veel) later; in 6 van de 16 voor het eerst bij iMMO-onderzoek en de overige bij de advocaat of hulpverlening. In 18 van de 50 dossiers werd seksueel geweld heel minimaal benoemd, zoals met één zin of een zeer korte verwijzing naar bijvoorbeeld genitaliën.

In de overige 16 dossiers kwam seksueel geweld wel aan de orde tijdens het eerste of nader gehoor bij de IND.

Van alle 50 dossiers heeft de asielzoeker in 16 gevallen over het seksueel geweld gesproken in een medische setting voordat de gehoren bij de IND plaatsvonden. Hiervan werd in vijf dossiers seksueel geweld genoemd bij het medisch onderzoek bij MediFirst of FMMU en in 11 dossiers bij het GZA (Gezondheidszorg Asielzoekers). Maar dit betekent niet dat het seksueel geweld dan ook ter sprake kwam in de gehoren bij de IND.

Het is echter belangrijk hier te vermelden dat er zowel bij de IND als bij iMMO wordt gesproken over alle vormen van ondergaan geweld en niet specifiek over seksueel geweld. Omdat er in de 50 dossiers bij de iMMO-onderzoeken uiteindelijk wel of veel uitgebreider over het seksueel geweld is gesproken, konden de onderzoekers achteraf bekijken hoe de betrokkenen zich daarover wel of niet uitten tijdens de gehoren bij de IND. Verbale aanwijzingen in de antwoorden van de asielzoeker zijn bijvoorbeeld: het langzamer antwoorden op vragen of vragen plots niet begrijpen als het over (mogelijk) seksueel geweld gaat, terwijl bij bespreking van andere gewelddadigheden de asielzoeker daar duidelijk minder moeite mee heeft. Rond het bespreken van (mogelijk) seksueel geweld komt het ook voor dat er plotseling een onduidelijke of aspectieve lichamelijke klacht zoals hoofdpijn wordt genoemd. Wanneer een meervoudige vraag wordt gesteld, beantwoorden asielzoekers soms een deel van de vraag en slaan daarmee een, mogelijk beladen, deel van het verhaal over. Incoherentie in het verhaal, de tijdslijn van het verhaal niet consistent volgen, momenten (dagen, uren) overslaan of niet bespreken zijn ook aanwijzingen.

Non-verbale aanwijzingen voor mogelijk seksueel geweld in de verslagen van de gehoren bij de IND zijn onder andere: het wegstaren door de asielzoeker, staren, verstarren, huilen, toenemende nervositeit of lichamelijke onrust. Dit kan beschreven worden in asielverslagen zoals: “De betrokkene beweegt de benen veel.” Ook andere lichamelijke klachten kunnen een aanwijzing zijn, zoals toenemende spierpijn, hoofdpijn

80 Wilson-Shaw, L., Pistrang, N., & Herlihy, J., *Non-clinicians' judgments about asylum seekers mental health*, European Journal of Psychotraumatology, 3, doi: 10.3402/ejpt.v3i0.18406, 2012.

of andere klachten. Vermijding- of coping-strategieën die bewust of onbewust worden ingezet, zijn ook terug te lezen in de verslagen, zoals dat de betrokkene om medicijnen vraagt tegen bijvoorbeeld hoofdpijn, herhaaldelijk vraagt om water te mogen drinken, meer pauzes wil nemen of het gehoor veel onderbreekt voor toiletbezoek. Soms vermijdt de asielzoeker juist pauzes om zo snel mogelijk een verhaal te kunnen vertellen, met het idee om dan ook zo snel mogelijk weg te zijn en blijven van bepaalde gebeurtenissen.

Uit de verslagen van de IND-gehoren is er in 34 van de 50 dossiers **niet of nauwelijks** iets genoteerd over seksueel geweld. Hierbij zijn de onderzoekers uiteraard afhankelijk van wat een IND-ambtenaar opschrijft. Van 16 personen weten de onderzoekers zeker dat deze helemaal niet over het seksueel geweld gesproken heeft omdat dat pas later bespreekbaar werd bij de advocaat, in de zorg omgeving of bij iMMO. In 18 gehoren is er nauwelijks iets over terug te vinden behalve met een enkele zin. In die gevallen weten de onderzoekers niet of de IND-ambtenaar het niet opmerkt of dat deze er voor kiest om er vanwege de gevoeligheden niet op door te gaan. Dit is helemaal in lijn met onderzoek dat elders werd uitgevoerd; het spreken over seksueel geweld is vaak met extra veel obstakels omgeven. In het Istanbul Protocol wordt daar dan ook apart aandacht aan besteed.⁸¹

In de onderzochte verslagen zijn meerdere aanwijzingen voor mogelijk seksueel geweld te vinden. Bewuste of onbewuste vermijding door de asielzoeker van het denken aan het seksueel geweld is terug te zien in 34 van de 50 dossiers door iMMO geanalyseerd. In sommige gevallen worden directe vermijdingsignalen gerapporteerd zoals: “U weet wel wat er dan gebeurt”. Naast dat het terugdenken of herinneringen moeten ophalen emotioneel belastend kan zijn, wordt in een groot deel van de dossiers schaamte en schuld expliciet door betrokkene genoemd als reden om in eerste instantie niets te verklaren over het seksueel geweld. Verder wordt gerapporteerd: angst voor de gevolgen van praten over seksueel geweld zoals ‘eerwraak’⁸² door de familie of voodoo straffen; communicatieproblemen tijdens het gehoor zoals onbegrip van de medewerker of andere miscommunicatie. In de dossiers waarin over het seksueel geweld tijdens de IND-gehoren nauwelijks werd gesproken gebeurde dat bij iMMO uitgebreider.

1.3.3 KLACHTEN EN VERSCHILLEN TUSSEN MANNEN EN VROUWEN

Een factor die wordt uitgelicht in de huidige kwalitatieve analyse is in hoeverre gender een rol speelt bij het verklaren door asielzoekers over seksueel geweld. Uit onderzoek zijn namelijk verschillen tussen mannen en vrouwen bekend. Qua soort seksueel geweld wordt in het Istanbul Protocol beschreven dat het toedienen van elektrische schokken bij genitaliën vaker wordt toegepast bij mannen dan bij vrouwen. Voor vrouwen geldt uiteraard het risico op een ongewenste zwangerschap. In het Istanbul Protocol wordt verder benadrukt dat bij vrouwen een ander sociaal stigma rondom seksueel geweld een rol speelt dan bij mannen, zoals de invulling van het ‘verlies van eer’ en de gevolgen als uitstoting van familie en commune. Bij mannen kan machteloosheid, kwetsbaarheid en aantasting van de mannelijke identiteit een rol spelen, met name de lichamelijke reacties ten gevolge of ten tijde van seksueel geweld en de associatie met een homoseksuele identiteit. In het Istanbul Protocol wordt uitvoerig stilgestaan bij de verschillende mogelijk fysieke en psychische gevolgen van seksueel geweld en hoe daar op een respectvolle wijze medisch onderzoek naar te doen.⁸³

Op basis van de 50 dossiers door iMMO geanalyseerd, werden bij vrouwen vaker en meer dan bij mannen klachten alsook potentiële beperkingen genoteerd in het medisch advies horen en beslissen dat de IND

81 OHCHR, Istanbul Protocol, 2022, p.70.

82 Deze term wordt door Amnesty als referentie gebruikt, maar niet onderschreven.

83 OHCHR, Istanbul Protocol, 2022, p. 107-113.

krijgt aangeboden. Aansluitend werden bij vrouwen in het medisch advies ook meer aanwijzingen gegeven hoe met deze klachten om te gaan dan bij mannen. Bij mannen daarentegen, werden in de medisch adviezen die de IND ontvangt, meer littekens gerapporteerd dan bij vrouwen.

Deze verschillen gelden ook voor het achterliggende medisch dossier dat aan het advies horen en beslissen ten grondslag ligt. Het is opvallend dat bij de meeste mannen een deel van de medische klachten wordt opgemerkt en gerapporteerd in het achterliggende medisch dossier⁸⁴, maar dat deze klachten niet worden vermeld als mogelijk leidend tot beperkingen in het medisch advies.

Dit verschil sluit eveneens aan bij eerder onderzoek⁸⁵ dat bij vrouwen meer medische klachten worden gerapporteerd dan bij mannen. Hier kunnen verschillende kanttekeningen bij geplaatst worden. Zo is het nog onduidelijk of hier sprake is van onderrapportage bij mannen, mede door cultuur of gender-specifieke methoden van rapportage.⁸⁶

CONCLUSIE IMMO OVER MEDISCHE PROBLEMATIEK

Seksueel geweld werd in de gehoren bij de IND in 34 van de 50 zaken helemaal niet (32%) of bijna niet (36%) benoemd.

Uit de door iMMO nader onderzochte zaken wordt duidelijk dat er bij deze populatie zeer veel medische klachten bestaan en dat deze vaak al eerder in een medische setting benoemd zijn; in de behandelsector en/of in het Medisch Advies Horen en Beslissen.

Uit de analyse van iMMO blijkt ook dat er veel relevante medische informatie voorhanden is waar de IND-ambtenaar niet van op de hoogte is, of waarmee deze met duidelijker aanwijzingen wel degelijk zijn voordeel zou kunnen doen.

Dat er tijdens de gehoren sprake is van veel medische problematiek blijkt uit het feit dat er in valt te lezen dat sommige asielzoekers herbelevingen doormaken, of dat bij een groot aantal aanwijsbaar is dat er sprake is van verandering in stemming en/of cognitie, verhoogde prikkelbaarheid, schuld, schaamte en vermijding. Deze klachten kunnen medisch gezien niet alleen aanleiding geven voor beperkingen bij het horen en beslissen, maar kunnen voor de niet-medisch geschoolde medewerkers van de IND een uitdaging vormen tijdens het gehoor. Naast dat de IND-hoornmedewerkers niet op de hoogte worden gesteld van relevante medische informatie om rekening mee te houden tijdens het horen, mist deze informatie dus ook bij het beslissen.

84 In opdracht van de IND wordt voorafgaand aan de asielpcedure een medisch advies, het zogenaamde FMMU-advies, uitgebracht over de vraag of de asielzoeker kan worden gehoord en in staat is om zijn of haar relaas op coherente wijze naar voren te brengen. Er wordt vastgesteld of de asielzoeker medische problemen heeft (psychisch en/of fysiek) waarmee de IND bij het horen en beslissen rekening moet houden. De hoornmedewerker kan zelf bepalen op welke manier rekening gehouden wordt met dit advies. Dit zorgt ervoor dat het per individu en medewerker kan verschillen welke waarborgen aan de persoon worden geboden.

85 Deghan, R. & Osella, C. (2022). The psychological impact of sexual torture: A gender-critical study of the perspective of UK-based clinicians and survivors. *Transcultural Psychiatry*, 59 (3), 380 – 391.

86 Deghan, R. & Osella, C. (2022). The psychological impact of sexual torture: A gender-critical study of the perspective of UK-based clinicians and survivors. *Transcultural Psychiatry*.

In het protocol dat ten grondslag ligt aan het Medisch Advies Horen en Beslissen worden voor het documenteren van de afwegingen ten aanzien van medische klachten als potentiële beperking bij het horen weinig tot geen richtlijnen gegeven.⁸⁷

Er liggen zeker mogelijkheden voor de wijze waarop het medisch advies een meer waardevolle bijdrage kan leveren aan het horen bij de IND. Gezien de minimale informatie over medische beperkingen waar de IND-medewerker op kan voortbouwen in het gehoor, ligt er extra druk en relevantie bij de kennis van de IND-medewerker om de medische signalen tijdens het gehoor te signaleren en interpreteren. Uit deze analyse alsook uit eerder onderzoek komt naar voren dat de suggesties voor signalering en mogelijke aanpassingen bij het horen en beslissen die in de werkinstructie worden genoemd minimaal zijn. Het is dus maar de vraag in hoeverre de IND-medewerker de adviezen daadwerkelijk kan gebruiken.

Dit geldt eveneens voor het moment waarop een IND-ambtenaar zou kunnen besluiten om een Forensisch Medisch Onderzoek aan te vragen. iMMO ziet zaken waarbij in het Medisch Advies Horen en Beslissen meerdere keren werd aangegeven om iemand nog niet te horen vanwege de vele medische klachten. Er is ruimte voor verbetering van de medische kennis en informatieoverdracht tussen verschillende partijen en daarmee van de effectiviteit bij het horen en beslissen. Een effectieve en efficiënte samenwerking tussen juristen en medici is essentieel bij deze kwetsbare groep asielzoekers.

⁸⁷ Deze bevindingen komen overeen met de conclusies en aanbevelingen om de kwaliteit van de medisch adviezen te verbeteren, zoals beschreven in het rapport door Marcelle Reneman: VU Migration Law Series no 16, *Identification of asylum seekers with special reception and procedural needs in the Dutch asylum procedure*, 2018.

2. INTERNATIONALE MENSENRECHTEN- STANDAARDEN EN NATIONAAL JURIDISCH KADER

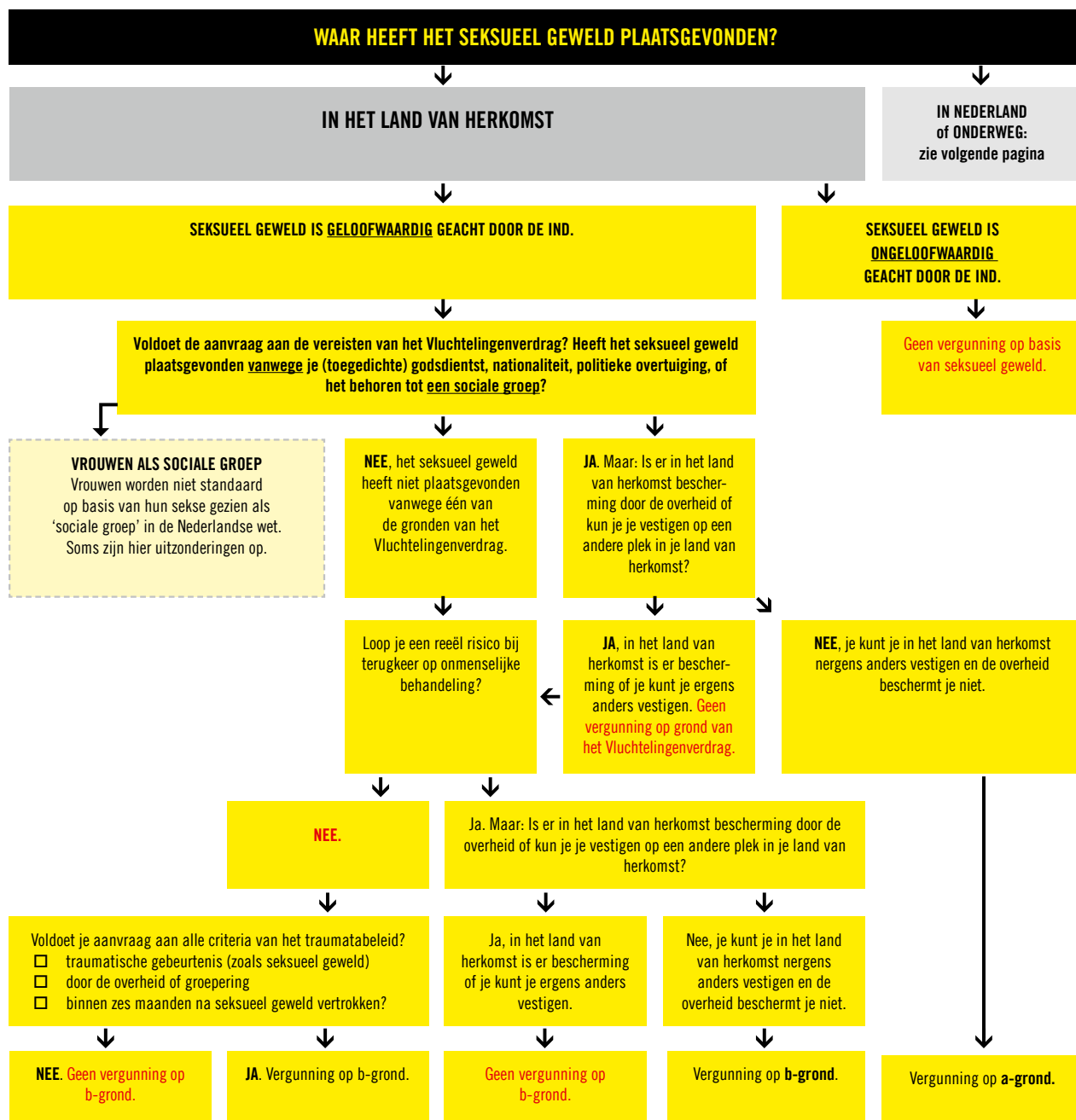
In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het internationaal vluchtelingenrecht en (mensen) rechtelijke kader, en van de verplichtingen die daar voor Nederland uit voortvloeien ten aanzien van slachtoffers van seksueel geweld om hun mensenrechten te respecteren, te beschermen en te vervullen. Vervolgens wordt de Nederlandse wetgeving voor de beoordeling van seksueel geweld en de procedurele waarborgen in de asielprocedure uiteen gezet.

Naast de algemene verplichtingen heeft Amnesty International de specifieke verplichtingen ten aanzien van vrouwen in het juridisch kader opgenomen. De reden hiervoor is dat seksueel geweld tegen vrouwen wijdverspreid is en het vaak nog onder-gerapporteerd is.⁸⁸ UNHCR legt uit dat mannen en vrouwen aan dezelfde vormen van schade kunnen worden blootgesteld, maar dat vrouwen ook te maken kunnen krijgen met eigen vormen van vervolging die specifiek zijn voor hun geslacht, zoals bruidsgeldgerelateerd geweld en genitale verminking.⁸⁹

⁸⁸ Amnesty International richt zich in dit kader niet op de groepen die vanwege hun seksuele oriëntatie kwetsbaar zijn.

⁸⁹ UNHCR, Richtlijnen inzake internationale bescherming nr. 1: Gender-gerelateerde vervolging binnen de context van artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen, 7 mei 2002, par. 9.

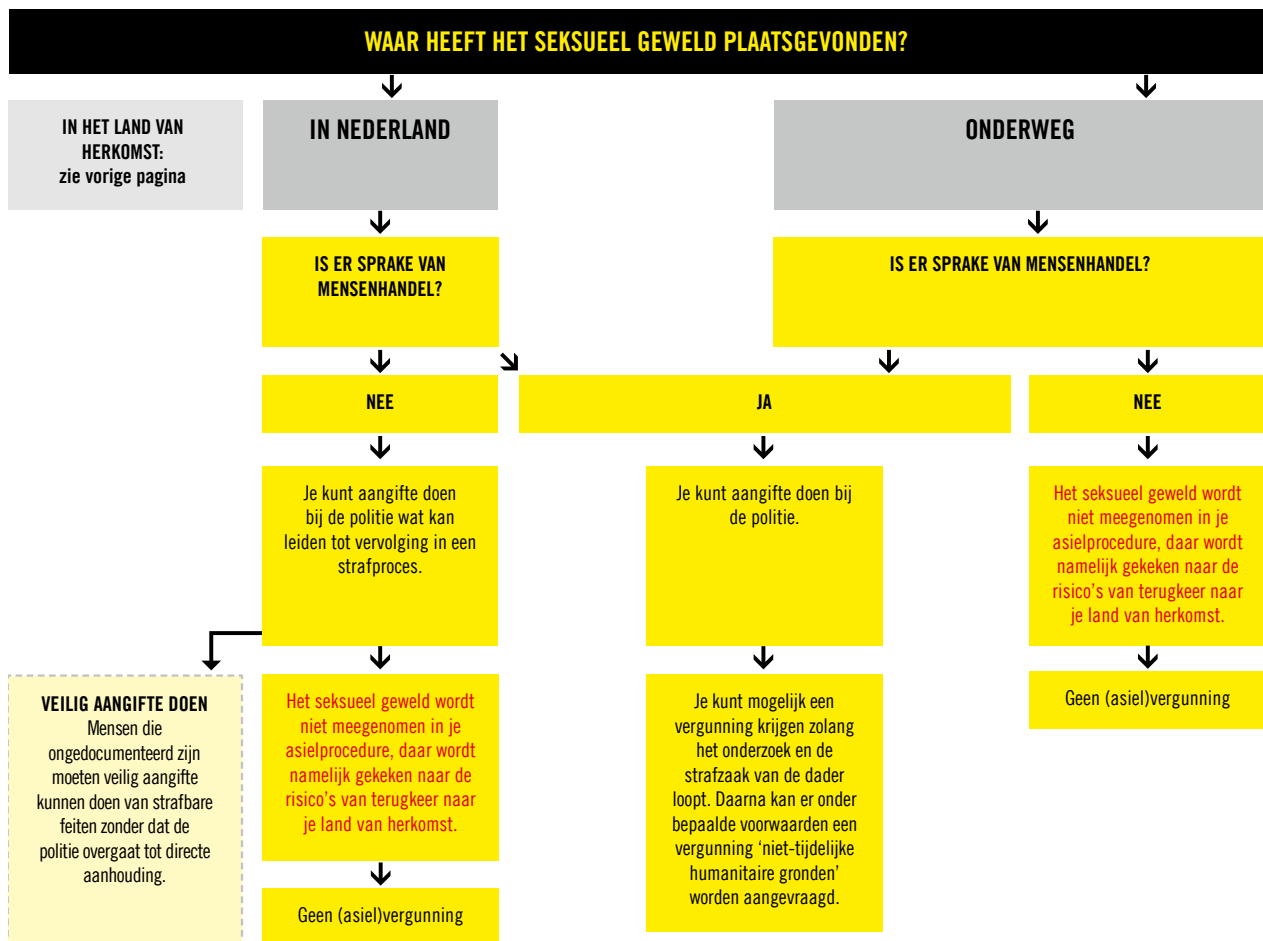
**JE BENT GEVLUCHT EN HEBT SEKSUEEL GEWELD MEEGEMAAKT.
WELKE WEG MOET JE VOLGEN ALS JE IN NEDERLAND BESCHERMING ZOEKT?**



WAT IS HET VERSCHIL TUSSEN EEN VERGUNNING OP A OF B-GROND?

Het verschil tussen een vergunning op de a of b-grond is het volgende: een vergunning op a-grond (art. 29 lid 1 onder a Vreemdelingenwet 2000) is voor mensen die vluchteling zijn zoals omschreven in het Vluchtelingenverdrag. Een b-grond (art. 29 lid 1 onder b Vreemdelingenwet 2000), ook wel subsidiaire bescherming, is voor mensen die geen verdragsvluchteling zijn. Deze mensen vrezen voor doodstraf of executie, foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing of ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon. In Nederland worden dezelfde rechten toegekend aan mensen die een vergunning krijgen op basis van een a of b-grond.

**JE BENT GEVLUCHT EN HEBT SEKSUEEL GEWELD MEEGEMAAKT.
WELKE WEG MOET JE VOLGEN ALS JE IN NEDERLAND BESCHERMING ZOEKT?**



ANDERE MOGELIJKHEDEN

Naast de asielprocedure heeft een slachtoffer van seksueel geweld die gevlucht is en medische klachten heeft nog de mogelijkheid tot een procedure genaamd uitstel van vertrek vanwege medische redenen. Daarnaast is er nog de mogelijkheid tot een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning voor mensen die in Nederland slachtoffer zijn geworden van eergeerelateerd of huiselijk geweld.

2.1 BESCHERMINGSGRONDEN IN VERDRAGEN

VLUCHTELINGENSTATUS

Het beginsel van *non-refoulement*, een norm van gewoonterecht en een hoeksteen van het beschermen van vluchtelingen, verbiedt staten een persoon op enigerlei wijze terug te sturen of over te brengen naar een plaats waar die persoon het risico loopt op vervolging of andere mensenrechtenschendingen. Artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties⁹⁰ bepaalt dat vluchtelingen en asielzoekers niet mogen worden teruggestuurd naar een land waar ze gevaar lopen, het zogenaamde refoulement-verbod.⁹¹ De definitie van wie als vluchteling wordt erkend staat in artikel 1 tweede lid onder a van het Vluchtelingenverdrag: een vluchteling is iemand die een ‘gegronde vrees’⁹² heeft voor vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een sociale groep, en die in het herkomstland geen bescherming krijgt.

Om in aanmerking te komen voor de status van vluchteling moet worden voldaan aan enkele voorwaarden. Er moet sprake zijn van gegronde vrees voor vervolging omwille van een van de vijf gronden voor vluchtelingschap. Slachtoffers van seksueel geweld kunnen alleen vluchtelingenbescherming krijgen wanneer zij voldoen aan de criteria voor vluchtelingschap. Daarbij is het van belang dat het seksueel geweld wordt erkend als daad van vervolging en dat er een connectie kan worden gemaakt met een van de vervolgingsgronden.

SEKSUEEL GEWELD ALS DAAD VAN VERVOLGING

Om slachtoffers van seksueel geweld te kunnen erkennen als vluchteling, is het ten eerste van belang dat het seksuele geweld wordt erkend als daad van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag.

Het Istanbul Verdrag schrijft voor dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen erkend moet worden als vorm van vervolging in de zin van artikel 1 tweede onder a van het Vluchtelingenverdrag.⁹³ Artikel 60 van het Istanbul Verdrag schrijft daarnaast voor dat gendergerelateerd geweld gezien moet worden als ernstig gevaar en aanleiding geeft voor extra bescherming.

SEKSUEEL GEWELD EN CONNECTIE MET VERVOLGINGSGRONDEN VAN HET VLUCHTELINGENVERDRAG

Om slachtoffers van seksueel geweld te kunnen erkennen als vluchteling moet het verband worden aangetoond tussen het seksueel geweld en één of meer van de vijf verdragsgronden van het Vluchtelingenverdrag, te weten: ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een sociale groep. Het Comité voor de Uitbanning van de Discriminatie van Vrouwen (CEDAW-Comité)⁹⁴ – dat

90 Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen of Vluchtelingenverdrag (Convention relating to the Status of Refugees) werd op 28 juli 1951 opgesteld. Het definieert wie in aanmerking komt voor de status van vluchteling en aan wie dus asiel moet worden verleend door het land waar een asielaanvraag gedaan wordt, en welke rechten aan de al dan niet als vluchteling erkende asielzoeker worden toegekend.

91 Artikel 33 eerste lid van het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat staten die zijn aangesloten bij het Verdrag geen vluchteling mogen uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn of haar leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging. Dit wordt ook wel het non-refoulement-principe genoemd.

92 Gegronde vrees voor vervolging is er bijvoorbeeld voor iemand die al eerder vanwege zijn of haar overtuigingen in de gevangenis heeft gezeten en nu weer dreigt te worden opgepakt. Voor leden van een minderheid die voortdurend worden bedreigd met gevangenschap of ontvoering of moord. Voor mensen die zwaar worden gediscrimineerd omdat ze homoseksueel of vrouw zijn.

93 Artikel 60 lid 1 Istanbul Verdrag: “De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen kan worden erkend als een vorm van vervolging in de zin van artikel 1, A, tweede lid, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 en als een vorm van ernstig gevaar die aanleiding geeft voor aanvullende/extra bescherming.”

94 Het Comité voor de Uitbanning van de Discriminatie van Vrouwen (CEDAW-comité) houdt toezicht op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag. Het CEDAW-comité brengt rapporten uit en doet daarbij aanbevelingen. Een van deze aanbevelingen die zij hebben gedaan is de ‘General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women.’ Deze aanbeveling gaat in op de toepassing van de CEDAW-bepalingen bij de asielprocedures van vrouwelijke vluchtelingen.

toezicht houdt op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag⁹⁵ – stelt in *General Recommendation No. 32*⁹⁶ dat deze vijf verdragsgronden een gendersensitieve invulling zouden moeten krijgen.⁹⁷ Dit betekent dat er bij de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming rekening gehouden moet worden met genderverschillen.⁹⁸ Bovendien kan ‘geslacht’ worden gebruikt als een factor bij het erkennen van het lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of zelfs als een identificerend kenmerk van een dergelijke groep bij het erkennen van de vluchtelingenstatus.⁹⁹

Ook het Istanbul Verdrag schrijft voor dat de vijf beschermingsgronden uit het Vluchtelingenverdrag op een gendersensitieve manier moeten worden uitgelegd.¹⁰⁰

Op twee beschermingsgronden, namelijk ‘het behoren tot een sociale groep’ en ‘politieke overtuiging’, waarmee een verband met seksueel geweld kan worden aangetoond en die een gendersensitieve uitleg behoeven, wordt hieronder nader ingegaan.

SOCIALE GROEP

Seksueel geweld dat neerkomt op vervolging kan worden erkend als onderdeel van de bestaande grond ‘het behoren tot een sociale groep’ van het Vluchtelingenverdrag.¹⁰¹ Lhbtï-personen worden bijvoorbeeld erkend als een sociale groep. Derhalve kan seksueel geweld tegen Lhbtï-personen een vorm van vervolging zijn die kan vallen onder ‘het behoren tot een sociale groep.’¹⁰²

Vrouwen zouden volgens UNHCR beschouwd moeten worden als behorend tot een sociale groep en op basis daarvan beschermd moeten kunnen worden. UNHCR stelt dat vrouwen een duidelijk voorbeeld zijn van een sociale subgroep met gemeenschappelijke, aangeboren en onveranderlijke kenmerken, en dat zij vaak anders worden behandeld dan mannen. Door hun kenmerken zijn vrouwen ook in de maatschappij herkenbaar als groep, waardoor ze in sommige landen blootstaan aan een andere behandeling en aan andere standaarden.¹⁰³

95 Op 18 december 1979 is het VN-Vrouwenverdrag aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Het is op 3 september 1981 in werking getreden en door Nederland in 1991 geratificeerd. Het VN-Vrouwenverdrag verplicht de lidstaten niet alleen alle vormen van discriminatie van vrouwen uit te bannen. Het gaat verder: op alle gebieden, in het bijzonder politiek, sociaal, economisch en cultureel, moet beleid en wetgeving tot stand komen om de volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen te verzekeren, opdat hun mensenrechten en fundamentele vrijheden worden gewaarborgd.

96 General recommendation No. 32 gaat specifiek in op de toepassing van het VN-Vrouwenverdrag op het recht op asiel zoals vervat in artikel 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, en op de toepassing van het principe van non-refoulement en de verplichtingen die daaruit voortvloeien onder internationaal vluchtelingenrecht.

97 CEDAW, *General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women*, november 2014, par. 13.

98 Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in de situatie dat vrouwen met seksueel geweld zijn ‘gedisciplineerd’ omdat zij zich ‘te vrij uitten’ onder een bepaald regime. Een gendersensitieve invulling betekent dat er in zo’n geval eerder een connectie kan worden gemaakt tussen het seksueel geweld en de vervolgingsgrond ‘politieke overtuiging’. Het kan ook aan de orde zijn in het geval van verkrachting binnen het huwelijk waartegen geen rechtsmiddelen openstaan in een bepaald land, omdat dit niet zou mogen volgens de heersende religieuze normen; een gendersensitieve invulling betekent dat er een connectie wordt gemaakt tussen het seksueel geweld en de vervolgingsgrond ‘religie.’

99 CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 30.

100 Artikel 60 lid 2 Istanbul Verdrag.

101 UNHCR, *Richtlijnen inzake internationale bescherming nr. 2: ‘Het behoren tot een bepaalde sociale groep’ binnen de context van artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen*, par. 11: ‘Een bepaalde sociale groep’ is een groep personen die een kenmerk gemeen hebben, anders dan hun risico op vervolging, of die door de samenleving als groep worden gezien’.

102 Zie over vluchtelingenschap op grond van seksuele oriëntatie en genderidentiteit verder: UNHCR, *Richtlijnen inzake internationale bescherming nr.9: Aanvragen voor toekenning van de vluchtelingenstatus op grond van seksuele geaardheid en/of genderidentiteit in de context van artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen*, 23 oktober 2012.

103 UNHCR, *Richtlijnen inzake internationale bescherming nr.1* (eerder geciteerd), par. 30.

POLITIEKE OVERTUIGING

Een andere beschermingsgrond in het Vluchtelingenverdrag waarbij vrouwen en mannen die seksueel geweld hebben meegemaakt aansluiting kunnen vinden, is 'politieke overtuiging.' Iemand die deze grond aanvoert moet aantonen dat zij of hij een gegronde vrees voor vervolging heeft wegens haar of zijn politieke opinies (die meestal afwijken van die van de regering of delen van de samenleving), of omdat dergelijke overtuigingen aan haar of hem zijn toegedicht.¹⁰⁴

Het VN-Vrouwencomité (CEDAW-comité) waarschuwt ervoor om, bij het definiëren van het vluchtelingschap van vrouwen als 'sociale groep', niet te vervallen in bestaande stereotypen van vrouwen als afhankelijke slachtoffers.¹⁰⁵ Het CEDAW wijst er op dat vrouwen actieve pleitbezorgers zijn die belangrijke rollen vervullen als politiek leiders, zoals lid van oppositiegroepen, als journalist, als mensenrechtenactivist, als advocaat en als rechter. Zij kunnen geweld ondervinden juist omdat zij opkomen voor vrouwenrechten.¹⁰⁶ Het weigeren van een gedwongen huwelijk zou ook gezien kunnen worden als de uitdrukking van een politieke overtuiging. Sommige vrouwen zijn het niet eens met de praktijk rondom het huwelijk in hun land van herkomst. Daarnaast is het gedwongen huwelijk vaak onderwerp van politieke strijd van bijvoorbeeld vrouwen- of mensenrechtenorganisaties in landen van herkomst.¹⁰⁷

In sommige gevallen is seksueel geweld intrinsiek verbonden met andere beschermingsgronden zoals 'politieke overtuiging'. Dit kan het geval zijn wanneer seksueel geweld door de autoriteiten wordt gebruikt als straf en wanneer specifieke gendergebonden vormen van schade of foltering worden toegepast tegen personen, bijvoorbeeld wanneer verkrachting wordt gebruikt als een vorm van foltering om een bekentenis af te dwingen.¹⁰⁸

GENDER ALS VERVOLGINGSGROND

Het CEDAW-comité stelt¹⁰⁹ dat de vijf verdragsgronden van het Vluchtelingenverdrag (vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een sociale groep) in nationale wetgeving aangevuld zouden moeten kunnen worden met vervolging op grond van 'geslacht en/of gender' als aanvullende grond voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus.¹¹⁰

104 UNHCR, *Richtlijnen inzake internationale bescherming nr.1 (eerder geciteerd)*, par. 32: 'Politieke opinie moet worden opgevat in de ruimste zin, met inbegrip van elke overtuiging over enig onderwerp waarbij het apparaat van de Staat, de regering, de maatschappij of beleid betrokken is. Een overtuiging omtrent genderrollen kan hier ook onder vallen.'

105 CEDAW, *General recommendation No. 32 (eerder geciteerd)*, par. 31: 'Article 5 of the Convention requires States parties to assess women's claims to asylum without prejudices and stereotyped notions of women that are based on the inferiority or superiority of either sex. Gender stereotyping affects the right of women to a fair and just asylum process and the asylum authorities must take precautions not to create standards that are based on preconceived notions of gender-based violence and persecution.'

106 CEDAW, *General recommendation No. 32 (eerder geciteerd)*, par.31: "Accordingly, article 7 of the Convention requires States parties to take action to realize equality for women in political and public life. It may therefore be appropriate that women bring claims to asylum on gender-related persecution grounds or political, religious, racial and ethnic grounds, including in situations in which they were compelled to flee their country of origin owing to external aggression, occupation, foreign domination or serious civil strife."

107 Y. Arbaoui, A&MR 2020, Nr.8, *Gedwongen huwelijk in het asielrecht*, p.380-381.

108 "Rape is accepted as persecution under the Refugee Convention when it is inflicted as a punishment, by someone in authority, for example against political opponents under arrest in a police station, or in order to extract information or a confession (like other forms of torture). Then, it is accepted as political persecution." Prosecutor v. Anto Furundzija (Trial Judgement), IT-95-17/1-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 10 december 1998, zie: www.unhcr.org/refworld/docid/40276a8a4.html.

109 General Recommendation No. 32 gaat specifiek in op de toepassing van het VN-Vrouwenverdrag op het recht op asiel zoals vervat in artikel 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, en op de toepassing van het principe van non-refoulement en de verplichtingen die daaruit voortvloeien onder internationaal vluchtelingenrecht.

110 CEDAW, *General recommendation No. 32 (eerder geciteerd)*, november 2014, par. 13.

Staten zouden in overweging moeten nemen om ‘geslacht en/of gender’ als grond voor vervolging in hun nationale vluchtelingenbeleid op te nemen.¹¹¹ Het CEDAW-Comité legt uit dat gendergerelateerde vormen van vervolging, vormen van vervolging zijn die gericht zijn op een vrouw omdat zij vrouw is of die vrouwen disproportioneel raken. Het CEDAW-Comité stelt dat geweld tegen vrouwen een van de meest voorkomende vormen van vervolging is die vrouwen meemaken wanneer het gaat om asiel en vluchtelingenstatus. Deze vervolging van vrouwen, waaronder onder meer verkrachting en andere vormen van seksueel geweld vallen, zijn legitieme gronden voor internationale bescherming.¹¹²

2.2 ANDERE BESCHERMINGSGRONDEN – EUROPEES VERDRAG VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) verbiedt staten om mensen te onderwerpen aan marteling en onmenselijke of vernederende behandelingen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in een vaste jurisprudentielijn geoordeeld dat deze bepaling ook betekent dat niemand mag worden uitgezet of worden overgebracht, op welke manier dan ook, naar een plek waar diegene risico loopt op vervolging of marteling of andere onmenselijke of vernederende behandeling; dit is het zogenaamde refoulement-verbod.¹¹³

Voor de vaststelling of er sprake is van andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen moet voldaan zijn aan een zekere minimale ernst (*minimum level of severity*). Met name voor de vraag of dit ‘minimumniveau’ gehaald wordt en of bescherming mogelijk is, zijn gender-aspecten van belang. Wanneer hiervan sprake is valt niet in het algemeen te zeggen, maar hangt af van alle omstandigheden van het geval. Het gaat in de eerste plaats over de duur en intensiteit van de onmenselijke behandeling en de mentale en fysieke effecten. Maar ook omstandigheden zoals leeftijd, gender, etnische achtergrond, gezondheidstoestand of het ontbreken van een sociaal netwerk kunnen een rol spelen.

Artikel 61 van het Istanbul Verdrag gaat ook in op de bescherming tegen refoulement. Het refoulement-verbod krijgt een belangrijke genderspecifieke uitleg onder dit verdrag: *“De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat slachtoffers van geweld tegen vrouwen die bescherming nodig hebben ongeacht hun verblijfstitel of woonplaats onder geen enkele omstandigheid worden teruggezonden naar een land waar hun leven gevaar zou lopen of waar zij onderworpen zouden kunnen worden aan marteling of een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.”*¹¹⁴ Vrouwen mogen dus nooit worden uitgezet naar een land waar hun leven in gevaar zou komen of zij zouden worden blootgesteld aan onherstelbare schade, waaronder specifieke daden van gendergeweld.

111 Artikel 60 lid 1 Istanbul Verdrag; CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 38: *‘States parties should interpret the definition of a refugee in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees in line with obligations of non-discrimination and equality; fully integrate a gender-sensitive approach while interpreting all legally recognized grounds; classify gender-related claims under the ground of membership of a particular social group, where necessary; and consider adding sex and/or gender, as well as the reason of being lesbian, bisexual or transgender, and other status to the list of grounds for refugee status in their national asylum legislation.’*

112 CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 15. Andere vormen van geweld tegen vrouwen die het CEDAW noemt zijn o.a.: genitale verminking, gedwongen uithuwelijking, eerwraak, huiselijke geweld.

113 EHRM 7 juli 1989, *Soering v. United Kingdom*, nr. 14038/88, par. 85. Hoewel het in deze zaak over uitlevering van een verdachte ging, heeft het EHRM in latere zaken bevestigd dat dezelfde principes gelden in zaken waar verwijdering (van asielzoekers) aan de orde is; EHRM 28 november 1996, *Nsona v. the Netherlands*, nr. 23366/94, par. 92; EHRM 20 maart 1991, *Cruz Varas v. Sweden*, nr. 15576/89; EHRM 30 oktober 1991, *Vilvarajah v. United Kingdom*, nr. 13163/87.

114 Artikel 61 lid 2 Istanbul Verdrag.

Wanneer iemand verkracht is door de autoriteiten wordt een schending van artikel 3 EVRM aangenomen.¹¹⁵ Dit wordt gezien als een ernstige vorm van mishandeling en marteling¹¹⁶ gezien de kwetsbare en afhankelijke rol van het slachtoffer. Daarnaast kan verkrachting ernstige psychische gevolgen hebben voor het slachtoffer.¹¹⁷

De autoriteiten moeten nagaan of er voor de asielzoeker een risico op refolement bestaat en moeten het beginsel van non-refolement op een gendersensitieve wijze toepassen.¹¹⁸ Ook wanneer het seksueel geweld niet in het land van herkomst heeft plaatsgevonden, moeten de autoriteiten nagaan of de asielzoeker als slachtoffer van seksueel geweld het risico loopt te worden vervolgd of aangevallen als hij of zij wordt teruggestuurd. De autoriteiten moeten ook zorgvuldig het risico op onherstelbare schade beoordelen in gevallen waarin slachtoffers van seksueel geweld ernstige gevolgen ondervinden van het opgelopen trauma en de gevolgen van hun uitzetting, en ook voor de gevolgen van hun behandeling voor hun trauma.

Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) heeft verklaard, moeten de staten rekening houden met de aanzienlijke en blijvende gevolgen die uit het terugsturen van een persoon naar hun land van herkomst kunnen voortvloeien, en met de wijze waarop het ontbreken van een passende behandeling in het land van herkomst het beginsel van non-refolement kan schenden. Volgens het HvJ-EU *“verzetten de artikelen 4 en 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals uitgelegd in het licht van artikel 3 van het EVRM, zich ertegen dat een lidstaat een onderdaan van een derde land uitzet wanneer die uitzetting in wezen zou leiden tot een aanzienlijke en permanente verslechtering van de geestelijke gezondheidstoestand van die persoon, met name wanneer die verslechtering zijn leven in gevaar zou brengen”*.¹¹⁹

Zelfs wanneer de autoriteiten niet van oordeel zijn dat een persoon recht heeft op internationale bescherming – vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming – of dat er een risico van vervolging of onherstelbare schade bestaat indien de persoon wordt uitgezet, kunnen de autoriteiten besluiten een vorm van humanitaire beschermingsstatus of verlof toe te kennen op grond van het trauma of de geleden schade, de leeftijd en andere praktische overwegingen.^{120, 121}

Bij de beoordeling van het risico op refolement of onherstelbare schade wanneer een slachtoffer van seksueel geweld wordt uitgezet, moeten de autoriteiten afzien van de uitzetting van personen met ernstige geestelijke gezondheidsproblemen (of lichamelijke aandoeningen), wanneer de uitzetting zou leiden tot een aanzienlijke en permanente verslechtering van de geestelijke gezondheidstoestand van de betrokkene.

115 EHRM, 25 september 1997, *Aydin v. Turkey*, nr. 23178/94.

116 Amnesty International, *Combating torture and other ill-treatment: a manual for action*, par. 2.5.2, november 2016.

117 EHRM, 25 september 1997, *Aydin v. Turkey*, nr. 23178/94, par. 83.

118 CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd).

119 HvJ-EU, *MP v Secretary of State for the Home Department* (C353/16), 2018, par. 42-44: *“Het EHRM heeft overwogen dat het terugsturen van een ernstig zieke individu artikel 3 schendt in gevallen waarin, als gevolg van het ontbreken van een passende en toegankelijke behandeling in het land waar iemand naar terug wordt gestuurd, het risico bestaat van een ernstige, snelle en onomkeerbare achteruitgang die resulteert in intens lijden of een aanzienlijke vermindering van de levensverwachting.”* EHRM, *Paposhvili v. Belgium*, (GC) No. 41738/10, 2016.

120 Veel Europese landen staan een soort humanitaire beschermingsstatus toe, die soms in dezelfde asielprocedure kan worden beoordeeld, maar er ook volledig los van kan staan. Volgens het Europees Asielagentschap rapporteren 23 EU+-landen - Oostenrijk, Cyprus, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Liechtenstein, Litouwen, Malta, Nederland, Noorwegen, Polen, Roemenië, Slowakije, Spanje, Zweden en Zwitserland - gegevens over de humanitaire beschermingsstatus aan Eurostat. In Italië hebben rechtbanken geoordeeld dat leeftijd, mensenrechtenschendingen tijdens het traject en integratie in de samenleving redenen zijn om de humanitaire beschermingsstatus toe te kennen of te verlengen. Asielagentschap van de Europese Unie, *Asielverslag 2022*.

121 Rb. Spanje, *Ms. Adelaida (Côte d'Ivoire) v Ministry of Interior (Ministerio del Interior)*, SAN 2189/2017, 16 mei 2017.

2.3 BESCHERMINGSGRONDEN IN EU-RECHT

De Kwalificatierichtlijn¹²² definieert en noemt daden van vervolging die personen kwalificeren voor de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming.¹²³ In artikel 9 van deze richtlijn staat dat daden van vervolging onder andere een vorm kunnen aannemen van “daden van lichamelijk of geestelijk geweld, inclusief seksueel geweld”¹²⁴ en “daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard”.¹²⁵ In artikel 10 van deze richtlijn worden de gronden van vervolging, zoals genoemd in het Vluchtelingenverdrag, verder uitgelegd. Volgens de Kwalificatierichtlijn moet er een verband zijn tussen de daad van vervolging en een van de vervolgingsgronden, namelijk ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Artikel 10 onder d van de Kwalificatierichtlijn stelt dat, afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst, een specifieke sociale groep een groep kan zijn die als gemeenschappelijk kenmerk seksuele gerichtheid heeft. Ook is in dit artikel opgenomen dat er rekening moet worden gehouden met genderaspecten, waaronder genderidentiteit, wanneer wordt vastgesteld of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort of wanneer een kenmerk van een dergelijke groep wordt geïdentificeerd.¹²⁶ Volgens overweging 30 van de preambule van de Kwalificatierichtlijn zouden hieronder ook mensen kunnen vallen die problemen ondervinden vanwege hun gender, zoals hun genderidentiteit en seksuele oriëntatie.¹²⁷

122 Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming (Kwalificatierichtlijn).

123 Subsidiaire bescherming kan toegekend worden wanneer iemand wordt geconfronteerd met bijvoorbeeld oorlog of gewapend conflict, mishandeling of terechtstelling in zijn of haar land en niet in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus. In Nederland wordt hieraan hetzelfde verblijfsrecht verbonden.

124 Artikel 9 lid 2 onder a Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU.

125 Artikel 9 lid 2 onder f Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU.

126 Artikel 10 lid 1 onder d Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU. Zie ook Preambule 30 Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU: *“Bij het omschrijven van een bepaalde sociale groep moet, voor zover deze verband houden met de gegronde vrees voor vervolging van de verzoeker, terdege rekening worden gehouden met genderaspecten, met inbegrip van genderidentiteit en seksuele gerichtheid, die kunnen samenhangen met bepaalde juridische tradities en gewoonten, en die bij voorbeeld kunnen leiden tot genitale verminking, gedwongen sterilisatie of gedwongen abortus.”*

127 Preambule 30 Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU.

2.4 BESCHERMINGSGRONDEN IN DE NATIONALE WETGEVING

In de Nederlandse nationale wetgeving wordt een vluchtelingenstatus aan slachtoffers van seksueel geweld toegekend op de volgende gronden¹²⁸:

SEKSUEEL GEWELD ALS DAAD VAN VERVOLGING

Uit artikel 3.36 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000¹²⁹ blijkt dat daden van lichamelijk of geestelijk geweld, inclusief seksueel geweld en daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard, in samenstel (met andere mensenrechtenschendingen) voldoende ernstig kunnen zijn dat ze daden van vervolging kunnen zijn in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag.¹³⁰

VERBAND SEKSUEEL GEWELD EN VERVOLGINGSGRONDEN VLUCHTELINGENVERDRAG

Ook moet er, om in aanmerking te komen voor vluchtelingenschap, een verband worden vastgesteld tussen het seksueel geweld en de gronden van het Vluchtelingenverdrag (vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een sociale groep).¹³¹

Artikel 3.37 Voorschrift Vreemdelingen 2000¹³² gaat nader in op de elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of iemand vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag, zoals genoemd in art. 29 onder a. van de Vreemdelingenwet. Daarin worden wel 'genderaspecten waaronder genderidentiteit' genoemd, maar alleen in de context van het vaststellen of iemand tot een 'sociale groep' behoort vanwege het gemeenschappelijke kenmerk van seksuele gerichtheid. Vrouwen worden niet enkel op basis van hun sekse aangemerkt als sociale groep, omdat vrouwen zoals bedoeld in artikel 3.37 als sociale groep te divers van samenstelling zouden zijn.¹³³

128 Artikel 29 Vreemdelingenwet 2000: *'Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling: a. die verdragsvluchteling is; of b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:*

1°. doodstraf of executie;

2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of

3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.'

129 Artikel 3.36 Voorschrift Vreemdelingen 2000:

'1. Daden van vervolging in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag moeten:

a. zo ernstig van aard zijn of zo vaak voorkomen dat zij een ernstige schending vormen van de grondrechten van de mens, met name de rechten ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15, tweede lid, van het EVRM; of
b. een samenstel zijn van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen, die voldoende ernstig zijn om iemand op een soortgelijke wijze te treffen als omschreven onder a.

2. Daden van vervolging in de zin van het eerste lid kunnen onder meer de vorm aannemen van:

a. daden van lichamelijk of geestelijk geweld, inclusief seksueel geweld;

b. wettelijke, administratieve, politieke of gerechtelijke maatregelen die op zichzelf discriminerend zijn of op discriminerende wijze worden uitgevoerd;

c. onevenredige of discriminerende vervolging of bestraffing;

d. ontneming van de toegang tot rechtsmiddelen, waardoor een onevenredig zware of discriminerende straf wordt opgelegd;

e. vervolging of bestraffing wegens de weigering militaire dienst te vervullen tijdens een conflict, wanneer het vervullen van militaire dienst strafbare feiten of handelingen inhoudt die onder de uitsluitingsclausule van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag vallen;

f. daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard.

3. Er moet een verband zijn tussen enerzijds de gronden voor vervolging genoemd in artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag en anderzijds de daden, bedoeld in het eerste lid, die als vervolging worden aangemerkt of het ontbreken van bescherming tegen dergelijke daden.'

130 Artikel 3.36 lid 2 onder a en f Voorschrift Vreemdelingen 2000.

131 Artikel 3.36 lid 3 Voorschrift Vreemdelingen 2000.

132 Artikel 3.37 lid 2 onder d Voorschrift Vreemdelingen 2000: *'Afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst kan een specifieke sociale groep een groep zijn die als gemeenschappelijk kenmerk seksuele gerichtheid heeft. Seksuele gerichtheid omvat geen handelingen die volgens het nationale recht van de lidstaten als strafbaar worden beschouwd. Wanneer moet worden vastgesteld of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort of wanneer een kenmerk van een dergelijke groep wordt geïdentificeerd, wordt er terdege rekening gehouden met genderaspecten, waaronder genderidentiteit.'*

133 C2/3.2 Vc.

‘Geslacht en/of gender’ is niet opgenomen als grond voor asiel in het Nederlandse vluchtelingenbeleid. Dit is niet in lijn met het Istanbul Verdrag en de aanbevelingen van het CEDAW-comité, dat de staten opdraagt de nodige wetgevende of andere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen wordt erkend als een vorm van vervolging, en om aan elk van de gronden van het Verdrag een gendersensitieve interpretatie te geven.¹³⁴ Staten moeten daarbij in overweging nemen om geslacht en/of gender toe te voegen aan de vervolgingsgronden in hun nationale vluchtelingenbeleid.¹³⁵

Ook GREVIO, de ‘Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence’,¹³⁶ die toeziet op de naleving van het Istanbul Verdrag, heeft kritiek op Nederland geleverd. Hoewel GREVIO het toejuicht dat in Nederland gendergerelateerd geweld als een vorm van vervolging expliciet erkend wordt en aanvullende categorieën als verwoesterde vrouwen in Afghanistan beschermd worden, hekelen zij onder meer dat er in Nederland geen richtlijnen zijn ten aanzien van een gendersensitieve toepassing van het Vluchtelingenverdrag.¹³⁷

Seksueel geweld wordt in Nederland erkend als daad van vervolging. Maar om vluchtelingenbescherming te krijgen moet er ook een connectie gemaakt worden met een van de vervolgingsgronden van het vluchtelingenverdrag, en deze connectie wordt niet altijd vastgesteld. Het is bijvoorbeeld niet altijd vast te stellen dat je bent verkracht omwille van bijvoorbeeld je etniciteit. Geslacht en/of gender is op dit moment geen vervolgingsgrond in het Nederlandse vluchtelingenbeleid, waardoor de connectie tussen seksueel geweld en gender niet kan leiden tot een vluchtelingenstatus.¹³⁸

2.5 PROCEDURELE WAARBORGEN

2.5.1 INTERNATIONALE PROCEDURELE WAARBORGEN

Niet alleen de inhoudelijke beschermingsgronden moeten door een genderbril bekeken worden, ook de opvang- en asielpcedures moeten gendersensitief worden ingericht, zo schrijft artikel 60 lid 3 van het Istanbul Verdrag voor: *“De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om gendersensitieve opvangprocedures en ondersteuningsdiensten voor asielzoekers op te zetten alsmede genderrichtlijnen en gendersensitieve asielpcedures, met inbegrip van de vaststelling van de vluchtelingenstatus en verzoeken om internationale bescherming.”*

134 Artikel 60 lid 1 Istanbul Verdrag en CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd).

135 UNHCR, Richtlijnen inzake internationale bescherming nr. 2 (eerder geciteerd).

136 GREVIO is een commissie van onafhankelijke deskundigen die toezicht houdt op de naleving van het Verdrag van Istanbul. In januari 2020 brachten zij een advies uit over de naleving door Nederland van het Verdrag van Istanbul. In het kader van deze analyse worden hieronder alleen de punten benoemd die betrekking hebben op de asielpcedure en de waarborgen die daarbij in acht genomen moeten worden.

137 GREVIO, *Baseline evaluation report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Netherlands*, par. 310.

138 Artikel 60 lid 1 Istanbul Verdrag en CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 38.

Het CEDAW heeft met betrekking tot de asielpcedure een aantal aanbevelingen opgesteld voor de staten die het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag) hebben geratificeerd:

- Het CEDAW-comité bevestigt dat het Verdrag dient om discriminatie op grond van geslacht en gender in elke fase van de asielpcedure te verbieden: tijdens de procedure bij de bepaling van de vluchtelingenstatus, tijdens de terugkeer- of hervestigingsprocedure en tijdens het integratieproces voor vrouwen aan wie asiel is verleend.¹³⁹ Het Comité merkt ook op dat de *General recommendation nr. 32 betreffende de genderaspecten van de vluchtelingenstatus, asiel, nationaliteit en staatloosheid van vrouwen* ervoor moet zorgen dat de staten die partij zijn een genderperspectief toepassen in de asielpcedure en bij de interpretatie van de asielfronden. Dat betekent onder meer dat de IND-hoornedewerkers en -beslissers voldoende inzicht en kennis moeten hebben over de specifieke positie van vrouwen wereldwijd. Er moet een grondig begrip zijn van de vormen van vervolging, discriminatie en mensenrechtenschendingen die vrouwen ondervinden op basis van hun gender of geslacht.¹⁴⁰
- Er moet rekening mee worden gehouden dat sommige vrouwen niet meteen openheid kunnen geven over de ware omvang van de geweldservaringen in hun land van herkomst en/of tijdens de vlucht, vanwege schaamte, trauma's of stigma's.¹⁴¹
- De IND moet er rekening mee houden dat vrouwen in veel landen geen documenten bezitten. De geloofwaardigheid van de asielaanvraag moet, bij het ontbreken van documenten, op andere manieren vastgesteld worden.¹⁴²
- Daarnaast moeten vrouwen gehoord worden in een veilige en gendersensitieve omgeving, apart van hun partner en familie, en vrouwen dienen gehoord te worden door een vrouwelijke IND-medewerker en tolk.¹⁴³

2.5.2 PROCEDURELE WAARBORGEN IN EU-RECHT

Het belang van een gendersensitieve procedure staat ook in de EU-Procedurerichtlijn. In overweging 29 van de preambule van de Procedurerichtlijn is opgenomen dat sommige asielzoekers bijzondere procedurele waarborgen nodig kunnen hebben op grond van onder andere 'foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld'.

Lidstaten moeten deze procedurele waarborgen herkennen vóórdat er een beslissing in eerste aanleg is genomen.¹⁴⁴

In overweging 32 van de preambule staat dat voor zowel mannen als vrouwen een omgeving gecreëerd moet worden waarin zij kunnen verklaren: *“Met het oog op het garanderen van een werkelijke gelijkheid tussen vrouwelijke en mannelijke verzoekers, moeten behandelingsprocedures genderinclusief zijn.*

139 CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 11.

140 CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 25.

141 CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 25.

142 CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 43.

143 CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 16.

144 Preambule 29 Procedurerichtlijn 2013/32/EU: 'Sommige verzoekers kunnen bijzondere procedurele waarborgen behoeven, op grond van, onder meer, hun leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid, genderidentiteit, handicap, ernstige ziekte, psychische aandoeningen of als gevolg van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld. De lidstaten moeten trachten verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven als dusdanig te herkennen voordat een beslissing in eerste aanleg wordt genomen. Voor die verzoekers moet worden voorzien in passende steun, met inbegrip van voldoende tijd, om de nodige voorwaarden tot stand te brengen voor hun daadwerkelijke toegang tot procedures en voor het aanvoeren van de elementen ter staving van hun verzoek om internationale bescherming.'

*Met name het persoonlijke onderhoud moet zodanig worden georganiseerd dat zowel vrouwelijke als mannelijke verzoekers kunnen spreken over hun ervaringen, in gevallen dat zij op basis van gender zijn vervolgd. Er moet terdege rekening worden gehouden met de complexiteit van gendergerelateerde verzoeken in procedures.*¹⁴⁵ Volgens deze richtlijn behoeven verzoekers die seksueel geweld hebben meegemaakt bijzondere procedurele waarborgen en moet er gepaste aandacht zijn voor de groepen die vervolgd kunnen worden vanwege gendergerelateerde redenen zoals verkrachting of gedwongen huwelijken.

In artikel 24 van de Procedurerichtlijn staat dat lidstaten binnen een redelijke termijn nadat een asielaanvraag kenbaar is gemaakt, moeten nagaan of een persoon kwetsbaar is.¹⁴⁶ Of iemand kwetsbaar is, is een afweging die tijdens de procedure continu gemaakt moet worden. Er zijn speciale waarborgen voor het horen van alleenstaande kinderen.¹⁴⁷

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE)¹⁴⁸ erkent dat de asielprocedure het vaak moeilijk maakt voor vrouwen om hun verhaal te vertellen. Een mannelijke tolk kan er de oorzaak van zijn dat een vrouw niet alles durft te vertellen. Daarnaast ontbreekt het volgens PACE bij de betrokken immigrati-medewerkers aan kennis op het gebied van gender, waardoor zij niet de juiste vragen stellen of de documenten die zijn overlegd niet goed beoordelen.¹⁴⁹ Dit probleem kan worden verergerd door het verkeerd interpreteren van de informatie over het land van herkomst, waarin niet voldoende wordt ingegaan op genderkwesties.¹⁵⁰ PACE doet een aantal aanbevelingen die aansluiten bij de aanbevelingen van het CEDAW:

- Vrouwen moeten gehoord worden door een vrouwelijke hoormedewerker en tolk. Wanneer dit om welke reden dan ook niet mogelijk is, moet de vrouw geïnformeerd worden over de mogelijkheid om te verzoeken om een vrouwelijke tolk en een vrouwelijke medewerker.¹⁵¹
- Daarnaast moeten vrouwen gehoord worden in een gendersensitieve omgeving en moeten er vragen gesteld worden die relevant zijn voor gendergerelateerd geweld en gendergerelateerde vervolging.¹⁵²
- Lidstaten moeten hun asielprocedures gendersensitief maken, onder meer door verplichte opleidingen te bieden aan IND-medewerkers.¹⁵³
- Lidstaten moeten ervoor zorgen dat slachtoffers van verkrachting, foltering en seksueel geweld worden vrijgesteld van versnelde asielprocedures en dat zij toegang krijgen tot passende zorg.¹⁵⁴

145 Preamble 32 Procedurerichtlijn 2013/32/EU.

146 Voor deze beoordeling is geen aparte administratieve procedure in het leven geroepen. Deze beoordeling is dan ook geen zelfstandig en schriftelijk besluit wat tot gevolg heeft dat hiertegen geen rechtsmiddelen open staan. Uit het dossier moet echter wel goed blijken op welke wijze ondersteuning is geboden.

147 Zie bijvoorbeeld artikel 43 'Seksuele exploitatie' Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), artikel 37 'Foltering' IVRK en artikel 22 'Minderjarige vluchtelingen' IVRK.

148 De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE) is het overlegforum van de lidstaten over aangelegenheden aangaande de handhaving van de mensenrechten en de bevordering van de democratie en de rechtsstaat. Die aangelegenheden kunnen worden geïnitieerd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa, maar de PACE kan ook zelf het initiatief nemen om onderwerpen te agenderen, daarover rapporten uit te brengen en uitspraken te doen. De PACE kan uitspraken doen in de vorm van aanbevelingen of resoluties. Een aanbeveling is een voorstel van de PACE, gericht aan het Comité van Ministers of aan de regeringen van de lidstaten, waarvan de tenuitvoerlegging niet behoort tot de bevoegdheid van de Assemblee.

149 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Gender-related claims for asylum*, 1765 Resolution (2010) Final version (PACE), par. 6.

150 PACE, *Gender-related claims for asylum* (eerder geciteerd), par. 6.

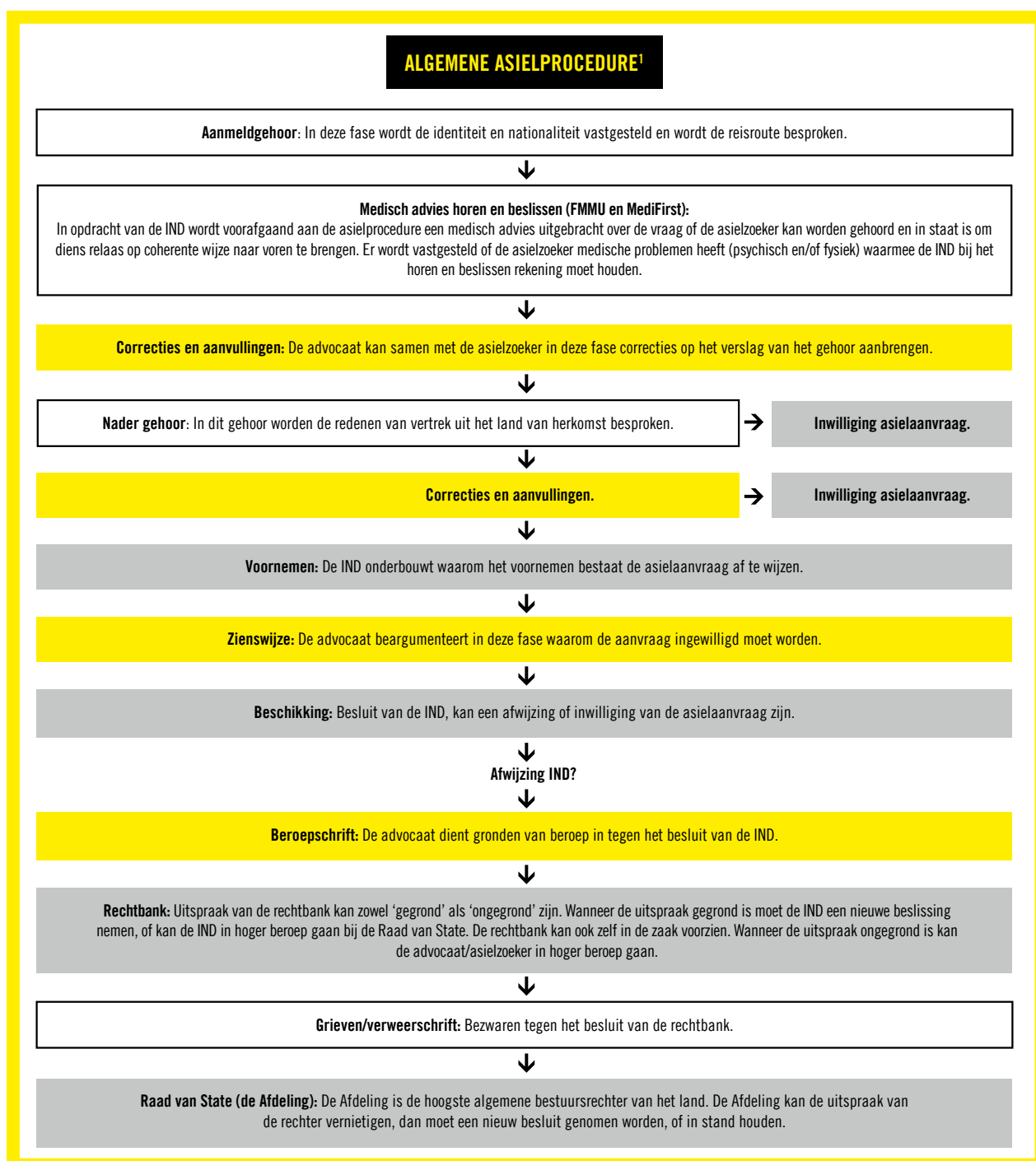
151 PACE, *Gender-related claims for asylum* (eerder geciteerd), par. 9.6.

152 PACE, *Gender-related claims for asylum* (eerder geciteerd), par. 9.7.

153 PACE, *Gender-related claims for asylum* (eerder geciteerd), par. 13.1.

154 PACE, *Gender-related claims for asylum* (eerder geciteerd), par. 11.3.

2.5.3 NATIONALE PROCEDURELE WAARBORGEN



VERLENGDE ASIELPROCEDURE

De IND heeft soms meer tijd nodig om op een asielaanvraag te beslissen. Er is bijvoorbeeld meer onderzoek nodig om iemands nationaliteit vast te stellen. In deze fase vindt een aanvullend gehoor plaats om meer informatie te verkrijgen over wat eerder in de procedure nog niet duidelijk was.

OPVOLGENDE AANVRAAG

Een asielzoeker kan als een eerste asielaanvraag is afgewezen een tweede of latere asielaanvraag indienen. Dit is mogelijk wanneer er nieuwe elementen en bevindingen zijn.

1. Er bestaan ook andere procedures naast de algemene en verlengde asielprocedure, bijvoorbeeld de vereenvoudigde procedure zoals de procedures voor mensen uit een zogenaamd veilig land van herkomst.

DE ASIELPROCEDURE

In Nederland wordt de asielprocedure uitgevoerd aan de hand van onder meer de Werkinstructies.¹⁵⁵ Zo heeft de IND meerdere werkinstructies omtrent het horen.¹⁵⁶ Voorafgaand aan het nader gehoor vindt de rust- en voorbereidingstermijn plaats. In deze fase kan VluchtelingenWerk advies geven over de asielprocedure en kan een advocaat de asielzoeker voorbereiden op het nader gehoor.¹⁵⁷ Zowel in het aanmeldgehoor als in het nader gehoor moet gevraagd worden aan de betrokkene of deze lichamelijk en geestelijk in staat is om gehoord te worden, of dat er medische redenen zijn waarom het gehoor niet zou kunnen plaatsvinden.¹⁵⁸ Daarnaast behoort in de gehoren ook altijd gevraagd te worden of de betrokkene een hoornedewerker en/of tolk van een specifiek geslacht wenst.¹⁵⁹ Het naleven van dit verzoek is in Nederland een inspanningsverplichting, wat betekent dat het resultaat niet altijd gegarandeerd kan worden.¹⁶⁰ Als de IND niet aan het verzoek kan voldoen, dan moet aan het eind van het gehoor gevraagd worden of dit ertoe heeft geleid dat de betrokkene bepaalde elementen van zijn of haar asielmotieven niet heeft besproken.¹⁶¹ Dit is niet in lijn met het VN-Vrouwenverdrag, waarin opgenomen is dat vrouwen gehoord moeten worden door een vrouwelijke IND-medewerker en een vrouwelijke tolk.¹⁶² In Nederland kan de asielzoeker de elementen die hij of zij niet heeft benoemd tijdens de gehoren eventueel later samen met de advocaat aanvullen of corrigeren in de 'correcties en aanvullingen'.

Volgens GREVIO is het problematisch dat er geen genderrichtlijnen of trainingen zijn voor de IND met betrekking tot het interviewen van mensen op een gendersensitieve manier.¹⁶³ Er is een cursus 'Interviewing Vulnerable Persons' (Een gehoor afnemen bij kwetsbare personen) en 'Interviewing Techniques' (gesprekstechnieken) die wordt aangeboden door het European Asylum Agency (EUAA). Alle hoor- en beslismedewerkers bij de IND volgen deze training.¹⁶⁴ Verder zijn er op vier locaties van de IND, verspreid over Nederland, contactpersonen voor gendergerelateerde zaken¹⁶⁵ aanwezig.¹⁶⁶

155 Werkinstructies zijn instructies aan IND-medewerkers waarin het beleid wordt toegelicht en waarmee het beleid op een eenduidige manier moet worden uitgevoerd.

156 WI 2021/13, Nader gehoor en WI 2021/8, *Aanmeldgehoren*.

157 C1/2.2 Vc.

158 C1/2.2 Vc.

159 WI 2021/13, *Nader gehoor*, p.5.

160 Artikel 15 lid 3 onder b en c Procedurerichtlijn 2013/32/EU: '[...] b) voor zover mogelijk, ervoor te zorgen dat het onderhoud met de verzoeker wordt afgenomen door een persoon van hetzelfde geslacht indien de verzoeker daarom verzoekt, tenzij de beslissingsautoriteit redenen heeft om aan te nemen dat dit verzoek gebaseerd is op gronden die geen verband houden met moeilijkheden van de verzoeker om de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen te zetten; c) een tolk te kiezen die in staat is de communicatie tussen de verzoeker en de persoon die het persoonlijke onderhoud afneemt goed te doen verlopen. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de taal waaraan de verzoeker de voorkeur geeft tenzij er een andere taal kan worden gebruikt die hij begrijpt en waarin hij helder kan communiceren. Voor zover mogelijk, zorgen de lidstaten voor een tolk van hetzelfde geslacht indien de verzoeker daarom verzoekt, tenzij de beslissingsautoriteit redenen heeft om aan te nemen dat dit verzoek gebaseerd is op gronden die geen verband houden met moeilijkheden van de verzoeker om de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen te zetten.'

161 WI 2021/13, *Nader gehoor*, p.5.

162 CEDAW, *General recommendation No. 32* (eerder geciteerd), par. 16.

163 GREVIO (eerder geciteerd), par. 310.

164 WI 2021/13, *Nader gehoor*, p.3.

165 WI 2021/5, *Rol contactpersonen mensenhandel en gendergerelateerde zaken regulier*, p.4: Binnen de IND vormen de contactpersonen het aanspreekpunt en zijn kennisexpert met betrekking tot vragen over mensenhandel en gendergerelateerde zaken.

166 GREVIO (eerder geciteerd), par. 310.

GREVIO vindt het zorgelijk dat aan vrouwen geen informatie wordt gegeven over de mogelijkheden die zij hebben om op gendergerelateerde gronden bescherming te vragen, zodat zij beter weten welke informatie zij aan de IND moeten verstrekken tijdens hun asielaanvraag. Hoewel VluchtelingenWerk asielzoekers in vele talen informatie verstrekt over hun rechten en over de procedures vóórdat het asielgesprek plaatsvindt, is deze informatie nergens genderspecifiek en bevat deze geen informatie over de vormen van op gender gebaseerde schade die vrouwen mogelijk hebben geleden.¹⁶⁷

De Werkinstructie Nader Gehoor (WI 2021/13) benoemt dat het tijdens het nader gehoor belangrijk is om een vertrouwensband op te bouwen, zodat de betrokkene zich vrij voelt om te spreken over de directe redenen van vertrek.¹⁶⁸ In hoeverre doorgenvraagd moet worden door de hoormedewerker hangt af van de individuele omstandigheden van de zaak. Het doel is om tijdens het gehoor zoveel mogelijk relevante informatie over het asielrelaas te verkrijgen, zodat de beslismedewerker zich een goed oordeel kan vormen over de geloofwaardigheid van de verklaringen en de zwaarwegendheid van de geloofwaardig geachte problemen.

In opdracht van de IND wordt, voorafgaand aan de asielprocedure, een medisch advies uitgebracht omtrent de vraag of de betrokkene kan worden gehoord en in staat is om zijn of haar relaas op coherente wijze naar voren te brengen. In dit medisch onderzoek wordt vastgesteld of de asielzoeker medische problemen heeft (psychisch en fysiek) waarmee de IND bij het horen en beslissen rekening moet houden. De IND dient in de besluitvorming aan te geven hoe rekening is gehouden met de uitkomst van het Medisch Advies Horen en Beslissen.¹⁶⁹ In de werkinstructie is een niet-limitatieve lijst opgenomen van toe te passen aanpassingen.¹⁷⁰ Dit zorgt ervoor dat het per individu en medewerker kan verschillen welke waarborgen aan de persoon worden geboden. De Procedurerichtlijn verplicht de IND om 'passende steun' te bieden aan mensen die bijzondere procedurele waarborgen nodig hebben, maar dit begrip is niet nader gedefinieerd.¹⁷¹ De hoormedewerker moet zelf invullen wat die passende steun inhoudt.¹⁷² Het blijft belangrijk om de advocaat tijdig te betrekken bij de asielprocedure om te overleggen hoe de asielprocedure vervolgd kan worden.¹⁷³ Van de betrokkene wordt verwacht om aannemelijk te maken waarom hij of zij in aanmerking komt voor internationale bescherming. Wanneer iemand niet gehoord kan worden, is het aan de IND om nader onderzoek naar de asielaanvraag te doen. Uiteindelijk ligt het besluit bij de IND om het gehoor al dan niet door te laten gaan, ongeacht de inhoud van het medisch advies of het standpunt van de advocaat. Verder wordt in de werkinstructie benadrukt dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat wanneer een interviewer signalen opvangt dat een asielzoeker zich in een kwetsbare positie bevindt, deze signalen worden doorgegeven aan het COA.¹⁷⁴

167 GREVIO (eerder geciteerd), par. 316.

168 WI 2021/13, *Nader gehoor*, p.5.

169 WI 2021/12, *Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure*, p. 6

170 WI 2021/12, par. 3 en 6: *'Zo kan het zijn dat een vreemdeling met psychische problemen makkelijker praat over zijn identiteit en nationaliteit of het leven van alledag en minder makkelijk over traumagerelateerde aspecten. Met dat laatste dient kenbaar rekening te worden gehouden tijdens het gehoor, bijvoorbeeld door het nemen van extra pauzes, het stellen van meer gesloten vragen of het meer inleiden van vragen over een gevoelig onderwerp.'*

171 Artikel 24 lid 3 Procedurerichtlijn: *'De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers waarvan is geconstateerd dat zij bijzondere procedurele waarborgen behoeven, zolang de asielprocedure loopt passende steun krijgen, zodat zij aanspraak kunnen maken op de rechten en kunnen voldoen aan de verplichtingen die in deze richtlijn zijn vastgesteld. [...]'*. Zie ook artikel 3.108b Vreemdelingenbesluit 2000: *'1. Voorafgaand aan of tijdens het onderzoek naar de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, wordt beoordeeld of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft als bedoeld in artikel 24 van de Procedurerichtlijn. 2. Indien de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft, wordt gedurende het onderzoek passende steun geboden.'*

172 Op grond van de inhoud van het medisch advies zijn in ieder geval de volgende situaties mogelijk: er is geen bijzondere actie noodzakelijk (de algemene asielprocedure kan starten); het nader gehoor van de vreemdeling vindt niet plaats in de algemene asielprocedure (zie paragraaf C1/2.3 Vc); de start van de algemene asielprocedure wordt uitgesteld; de IND treft bijzondere voorzieningen tijdens het nader gehoor in de algemene asielprocedure (zie paragraaf C1/2.3 Vc); de IND besluit voorafgaand aan de start van de algemene asielprocedure dat deze verlengd wordt (zie paragraaf C1/2.3 Vc); een combinatie van twee of drie van de laatstgenoemde situaties.

173 WI 2021/12, *Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure*, p.3.

174 De Indicatoren in het kader van kwetsbaarheid zijn onder andere: Verklaringen: slachtoffer van psychisch, fysiek of seksueel geweld, marteling, foltering, mensenhandel, heftige reis en dergelijke.

GREVIO heeft commentaar op de snelheid van de asielprocedure in Nederland. GREVIO heeft begrepen dat toegang tot medisch bewijs en/of psychotherapie of psychiatrische zorg beperkt is en vaak verstoord wordt wanneer de asielzoekers worden overgebracht naar een andere opvanglocatie. Dit leidt tot het risico dat vrouwen die getraumatiseerd zijn door seksueel misbruik op deze manier verhinderd kunnen worden om dit cruciale bewijs te overleggen ter onderbouwing van hun asielrelaas.¹⁷⁵ De wachttijden bij de IND zijn lang. Het duurt gemiddeld twaalf weken voordat een asielzoeker een eerste gesprek heeft met een medewerker van de IND.¹⁷⁶

INTEGRALE GELOOFWAARDIGHEIDSBEOORDELING

De kern van de asielaanvraag bestaat uit de feiten en omstandigheden die in verband staan met de definitie van het vluchtelingenchap zoals opgenomen in het Vluchtelingenverdrag, dan wel met de vrees genoemd in artikel 3 EVRM (refoulement-verbod).

Sinds 2015 geldt de Werkinstructie 2014/10 voor de inhoudelijk asielbeoordeling.¹⁷⁷ In plaats van het leerstuk van de 'positieve overtuigingskracht'¹⁷⁸ kwam daarvoor in de plaats 'de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling'. Eerder leidde elke vaagheid, onvolledigheid of tegenstrijdigheid ertoe dat het gehele asielverhaal niet meer geloofwaardig werd bevonden. Sinds de nieuwe werkinstructie is het de bedoeling dat alle relevante elementen¹⁷⁹ 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 wordt geacht, dit niet automatisch mag betekenen dat alle andere elementen ook niet worden geloofd. Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat een verzoek gebaseerd kan zijn op meerdere elementen die niet los van elkaar kunnen bestaan.¹⁸⁰ Iemand kan bijvoorbeeld gevlucht zijn vanwege zijn of haar seksuele oriëntatie, maar tegelijkertijd seksueel geweld hebben meegemaakt.

Vervolgens wordt de geloofwaardigheid van deze elementen beoordeeld.¹⁸¹ Eerst moet beoordeeld worden of de relevante elementen voldoende onderbouwd zijn, bijvoorbeeld met objectieve bewijsstukken zoals authentieke documenten.¹⁸² Indien de asielzoeker een relevant element niet voldoende onderbouwd heeft, moet gekeken worden naar de geloofwaardigheidsindicatoren.¹⁸³ Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren. De interne geloofwaardigheid gaat over alles wat is aangedragen en de externe geloofwaardigheid op alles wat te toetsen valt aan bronnen anders dan de asielzoeker. Bij de interne geloofwaardigheid wordt onder andere gekeken naar de mate waarin verklaringen gedetailleerd en specifiek zijn en of er bijvoorbeeld geen sprake is van tegenstrijdigheden in de informatie die is aangedragen.¹⁸⁴

175 GREVIO (eerder geciteerd), par. 312.

176 Trouw, *IND kraakt onder werkdruk en waarschuwt voor nog langere wachttijden*, 2 februari 2023.

177 WI 2014/10, *Inhoudelijke beoordeling* (asiel).

178 Het asielrelaas van een asielzoeker werd pas geloofwaardig geacht wanneer hiervan een 'positieve overtuigingskracht' uitgaat. Dit leidde er in de praktijk tot dat de IND iedere (al dan niet gestelde) vaagheid, onvolledigheid of tegenstrijdigheid ertoe leidde dat het gehele asielverhaal niet meer geloofwaardig werd bevonden. 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.'

179 Artikel 4 lid 2 Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU.

180 WI 2014/10, *Inhoudelijke beoordeling asiel*, par.3.1.

181 WI 2014/10, par. 3.1.

182 WI 2014/10, par. 3.1.

183 WI 2014/10, par. 3.2.1

184 WI 2014/10, par. 3.2.1.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met de omstandigheid dat de betrokkene het asielrelaas niet kan staven met bewijsstukken.¹⁸⁵ Het 'voordeel van de twijfel' moet gegeven worden wanneer de persoon een 'oprechte inspanning' heeft geleverd en een 'bevredigende verklaring' heeft gegeven voor het ontbreken van de documenten. Iemand hoeft niet te bewijzen wat hem of haar overkomen is maar moet de vrees voor vervolging *aannemelijk* maken.¹⁸⁶ Maar de bewijslast voor mensen zonder documenten blijft zeer hoog en is het onduidelijk of en wanneer het voordeel van de twijfel bij bewijsnood wordt toegepast.¹⁸⁷ Wanneer de relevante elementen geloofwaardig geacht worden en het risico op vervolging bij terugkeer reëel wordt geacht, wordt getoetst aan de zwaarwegendheid. Het is daarom van belang om te beoordelen of de vermoedens van de risico's bij terugkeer aannemelijk zijn, zowel onder het de vluchtelingenstatus als andere vormen van bescherming. Bij de zwaarwegendheid wordt beoordeeld of de geloofwaardige relevante elementen en de daarmee verbonden aannemelijke vermoedens van een zodanig gewicht zijn, dat ze moeten worden gekwalificeerd als gegronde vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM.

185 Artikel 4 lid 5 Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU.

186 Artikel 31 lid 6 Vreemdelingenwet 2000.

187 Amnesty International, *Bewijsnood*, 2020; Kamerbrief beleidsreactie rapport Amnesty International inzake bewijsnood, 8 juli 2021; Antwoorden Kamervragen van Podt (D66) over het bericht 'Uitspraak Europees Hof zet Nederlands asielbeleid op losse schroeven', 10 augustus 2022.

3. JURIDISCHE ANALYSE VAN IMMO-DOSSIERS EN AANVULLENDE RECHTSPRAAKANALYSE UITGEVOERD DOOR AMNESTY INTERNATIONAL

In de 80 door Amnesty International geanalyseerde dossiers van zowel mannen als vrouwen is er sprake van 25 verschillende landen van herkomst. Het merendeel van mensen die asiel hebben gevraagd in deze zaken komen uit Afghanistan, Congo en Ethiopië; deze groep telt 35 mensen.

Van de 80 zaken kregen 57 mensen (71%) een verblijfsvergunning. Dit kan zowel een vluchtelingenstatus zijn of op grond van subsidiaire bescherming. Een opvallende constatering uit de analyse is dat er in de dossiers, voor zover Amnesty International heeft kunnen zien, bijna geen gevallen waren waarin de hoornmedewerker van de IND mensen die asiel aanvragen naar andere organisaties verwees voor verdere hulp of ondersteuning, als iemand bijvoorbeeld aangaf seksueel geweld te hebben meegemaakt.¹⁸⁸ Wel is bijvoorbeeld in een zaak verwezen naar de mogelijkheid om aangifte te doen wanneer de asielzoeker vertelt verkracht te zijn.¹⁸⁹

Amnesty International heeft de behandeling van de zaken in drie fases geanalyseerd: 1. Het horen; 2. Het beslissen; 3. Uitspraken van de rechterlijke macht.

¹⁸⁸ De IND wijst er in hun reactie op dat het verwijzen naar hulpverlening niet de taak van de IND-medewerker is. De IND-medewerker gaat ervan uit dat asielzoeker in COA-opvang zit en daar terecht kan voor medische zorg. Elke asielzoeker heeft bovendien een advocaat die hem of haar gedurende de hele asielprocedure bijstaat. Amnesty vraagt zich af bij wie dan de verantwoordelijkheid ligt om bij signalen van seksueel geweld tijdens het gehoor door te verwijzen.

¹⁸⁹ Aanmeldgehoor, zaak nr. 36.

Om de huidige lijn in de jurisprudentie te onderzoeken wat betreft seksueel geweld in asielzaken waarbij geen iMMO-rapportage is ingediend, heeft Amnesty International daarnaast 138 uitspraken van de laatste 5 jaar op www.rechtspraak.nl geanalyseerd.¹⁹⁰ De zoektermen die werden gebruikt zijn verkracht*¹⁹¹, seksueel misbruik* en seksueel geweld.¹⁹²

Amnesty International velt geen oordeel over individuele zaken. De analyse focust op de verschillende stadia in de procedure en de naleving van internationale mensenrechtenstandaarden. De aanbevelingen vloeien voort uit dit kader.

3.1 HET HOREN BIJ DE IND

In dit hoofdstuk gaat Amnesty International in op het horen door de IND van mensen die asiel aanvragen, zowel bij het eerste als nader gehoor. Eerst wordt beschreven welke invloed (het gender van) een tolk heeft op het verklaren.

3.1.1 VROUWELIJKE OF GEREGISTREERDE TOLKEN NIET ALTIJD BESCHIKBAAR

Registertolken staan ingeschreven in het *Register beëdigde tolken en vertalers* en voldoen aan de eisen van inschrijving. Daarbij gelden verschillende criteria zoals taalvaardigheid en kennis van de cultuur van het land.¹⁹³ Niet bij alle gehoren wordt gebruikgemaakt van registertolken; ook niet-registertolken worden ingezet. Bij spoed kan er van worden afgezien om van een registertolk gebruik te maken.¹⁹⁴ Wanneer een registertolk niet tijdig beschikbaar is, moet daarover een nadere toelichting worden opgenomen in het rapport van het gehoor. De asielzoeker kan tijdens een gehoor verzoeken om een vrouwelijke of mannelijke tolk.¹⁹⁵

In 32 van de 80 (40%) onderzochte zaken waren er geen registertolken beschikbaar. In één zaak heeft de advocaat de IND hierop gewezen en gevraagd om een nieuw gehoor, maar aan dat verzoek is niet voldaan.¹⁹⁶

¹⁹⁰ www.rechtspraak.nl is de publieke website van rechtbanken, gerechtshoven en bijzondere colleges met informatie over de procedures bij rechtszaken, uitspraken en de organisatie van de rechtspraak.

¹⁹¹ Het * zorgt ervoor dat in de zoektermen zowel verkracht, verkrachting en bijvoorbeeld verkrachter voorkomen. Voor uitleg over de zoektermen, zie www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Hulp-bij-zoeken.aspx#1ab85aa0-e737-4b56-8ad5-d7cb7954718d77a998be-3c73-40e3-90f7-541fcee00fd1.

¹⁹² In 17 van de 138 zaken waren de autoriteiten van het land van herkomst de daders van het seksueel geweld. Het overgrote deel van de daders waren niet-gouvernementele actoren (zoals burgers) en in enkele gevallen werd uit de geanalyseerde uitspraak niet duidelijk wie de dader was. Dit kan zijn omdat het slachtoffer zelf niet weet wie de dader is. In 31 van de 138 zaken ging het om lhbt+-mensen, onder wie 7 mensen die transgender zijn. Bij 130 zaken ging het om seksueel geweld dat had plaatsgevonden in het land van herkomst. In de overige 7 uitspraken gebeurde het seksueel geweld onderweg tijdens de vlucht, in een derde land of in Nederland. In één van deze zaken had het slachtoffer zowel in het land van herkomst als onderweg seksueel geweld meegemaakt. In 45 zaken was er sprake van een medisch aspect, waaronder de psychische en fysieke gesteldheid van de asielzoeker of de mogelijkheid om een medisch of psychologisch onderzoek in te stellen. In 13 zaken werd aangevoerd dat er een kans op eerwraak was. In 24 zaken kwam (de mogelijkheid tot) aangifte in het land van herkomst ter sprake.

¹⁹³ Artikel 3 Wet beëdigde tolken en vertalers.

¹⁹⁴ Artikel 28 lid 3 Wet beëdigde tolken en vertalers: *'In afwijking van het eerste en tweede lid kan gebruik worden gemaakt van een tolk die geen beëdigde tolk is of van een vertaler die geen beëdigde vertaler is indien wegens de vereiste spoed een ingeschrevene in het register niet tijdig beschikbaar is of indien het register voor de desbetreffende bron- of doeltaal dan wel bron- of doeltalen geen ingeschrevene bevat.'*

¹⁹⁵ WI 2021/13, *Nader gehoor*, p.5.

¹⁹⁶ Zienswijze, zaak nr. 45.



De zaak van Gloria (zie kader) laat zien dat het niet voldoen aan het verzoek om een vrouwelijke tolk tot gevolg kan hebben dat iemand niet vrijuit kan spreken. In deze zaak hebben de autoriteiten nagelaten om haar verhaal verder te onderzoeken. Uiteindelijk is de Afdeling het niet eens met de rechtbank over wat precies de hoofdlijnen en details zijn in het verhaal van Gloria, en geeft de IND gelijk; de IND stelt dat Gloria's verklaringen 'bevreemdend' zijn en dat zij haar verzoek daarom kon afwijzen.

Gloria¹⁹⁷ uit Congo

Gloria is 19 jaar oud tijdens haar eerste gehoor in Nederland met de IND. Tijdens dit gehoor geeft Gloria aan dat ze graag een vrouwelijke tolk wil, omdat er dingen zijn die zij liever niet in het bijzijn van een man wil vertellen. Bij het nader gehoor is er echter een mannelijke tolk aanwezig. Gloria vertelt dat ze haar ouders en een deel van haar familie heeft verloren. Ze beschrijft dat ze constant moest vluchten door de gevaarlijke situatie in Congo. Ze vertelt dat zij en haar zus, toen zij op zoek waren naar hun gestolen vee, verkracht zijn door onbekende mannen. Daarnaast vertelt zij dat ze gezien heeft hoe haar tante werd verkracht tijdens een inval. Gloria lag toen verstopt onder het bed. De IND vraagt wat Gloria heeft gezien tijdens de inval.¹⁹⁸ Gloria's antwoord is: 'Een paar mensen met donkere kleren aan.' Uit het verslag van het gehoor lijkt de IND niet stil te staan bij het seksueel geweld dat zij heeft meegemaakt en vraagt meteen door naar de omstandigheden van de inval.

197 Dit is een bestaande casus met een gefingeerde naam om de identiteit van de persoon te beschermen. Dit is een van de zaken die zijn uitgewerkt in deze analyse. Het dossier is in het bezit van IMMO en ingezien door de Amnesty-onderzoekers.

198 De IND vraagt: "Wat heb jij zelf tijdens de aanval op de woning kunnen zien, want jij lag onder het bed?" Gloria beschrijft in haar antwoord hoe ze vanonder het bed heeft gezien dat mensen in donkere kleren de woning binnenkwamen en dat die haar tante hebben verkracht.

De IND brengt een voornemen tot afwijzing uit, omdat zij vinden dat bepaalde onderdelen van Gloria's verhaal 'summier en bevreemdend' zijn. Volgens de IND is het bijvoorbeeld ongeloofwaardig dat Gloria tijdens de inval in hun huis niet is ontdekt en dat zij niet kan vertellen hoeveel mannen er waren en hoe zij eruitzagen. Verder stelt de IND dat Gloria zou kunnen terugkeren naar Kinshasha, wat een vestigingsalternatief is.¹⁹⁹ Ook al vindt er op grote schaal seksueel geweld plaats, de IND stelt dat het aan Gloria is om aannemelijk te maken dat haar verhaal specifieke kenmerken vertoont waardoor zij een verhoogd risico loopt om slachtoffer te worden. Volgens de IND is zij daar niet in geslaagd. De advocaat gaat in de zienswijze vooral in op het vestigingsalternatief en legt uit dat Gloria alleenstaand is, geen familie heeft en een kleine kans heeft om zich te kunnen aansluiten bij de kleine etnische groep waar zij toe behoort. Maar de IND blijft bij het eerdere standpunt en geeft Gloria een negatieve beschikking.

De advocaat gaat in beroep, waarna de rechtbank zich uitlaat over de geloofwaardigheidsbeoordeling en het vestigingsalternatief.

De IND had volgens de rechtbank het verhaal van Gloria ongeloofwaardig mogen achten. De rechtbank stelt: *“De verklaringen van eiseres over de verkrachting van haar en haar zus [...] heeft verweerder vervolgens terecht ongeloofwaardig geacht nu deze slechts summier en niet nader geconcretiseerd zijn, terwijl dit gelet op de ernst van de gebeurtenis wel van eiseres gevergd kan worden.”* Toch oordeelt de rechtbank ook dat het vestigingsalternatief niet tegengeworpen had mogen worden, gezien Gloria alleenstaand is, geen familie meer heeft en ze in Congo tot een zeer kleine etnische groep behoort. De IND heeft het besluit niet goed gemotiveerd en moet daarom een nieuw besluit nemen. De IND gaat in hoger beroep en krijgt uiteindelijk van de Afdeling gelijk: het vestigingsalternatief mag tegengeworpen worden en Gloria zou kunnen terugkeren. Gloria is uitgeprocedeerd.

Wanneer Gloria een tweede asielprocedure begint, brengt ze een iMMO-rapportage in. Uit het iMMO-onderzoek werd duidelijk dat Gloria telkens om een vrouwelijke behandelaar vroeg, want ze gaf aan dat ze niet met een man kan praten over bepaalde gebeurtenissen. IMMO concludeert dat vanwege het trauma dat zij heeft meegemaakt de medische klachten van Gloria zo ernstig zijn, dat die klachten zeer waarschijnlijk van invloed zijn geweest op haar vermogen om compleet, consistent en coherent te verklaren tijdens haar eerste asielprocedure. Gloria vertelt tijdens het onderzoek bij iMMO dat haar veel meer is overkomen dan dat ze verteld heeft in het gehoor: ze is in Congo ontvoerd en meerdere malen verkracht. Gloria vertelt dat ze in Nederland ook is verkracht, waarvan ze aangifte heeft gedaan. Ze geeft aan dat ze dit niet eerder in detail durfde te vertellen, omdat er bij het gehoor een mannelijke tolk was. Opvallend in dit onderzoek is dat zowel de onderzoeker als de tolk moeite hebben om te gaan met de hoeveelheid gruwelijke details die verteld worden.²⁰⁰ De IND brengt vervolgens een voornemen uit zonder Gloria te horen.²⁰¹

199 Voornemen, zaak nr. 12: *“Hoewel het algemeen ambtsbericht vermeldt dat seksueel geweld tegen vrouwen op grote schaal plaatsvindt, geeft dit geen aanleiding om vestigingsalternatief niet tegen te werpen voor alleenstaande vrouwen. Het is aan betrokkene om aannemelijk te maken dat haar relaas specifieke kenmerken vertoont welke leiden tot het oordeel dat zij, ook het gebied dat wordt aangemerkt als vestigingsalternatief, een verhoogd risico loopt op slachtoffer worden van seksueel geweld. Daar is zij niet in geslaagd.”* De IND vindt dat Gloria zich kan voegen bij de bevolking van haar etnische groep.

200 Beiden merken dat ze een wat meer afstandelijke houding aannemen. De klinisch psycholoog van iMMO legt uit dat dit een natuurlijke manier is om jezelf te beschermen tegen de impact die het aanhoren van ernstige trauma op een mens heeft.

201 Artikel 3.118b derde lid Vb. (Kennis die nodig is kan worden vergaard zonder gehoor).

In het voornemen staat dat er een lange tijd is verstreken tussen de gehoren en het iMMO-onderzoek, en dat Gloria het iMMO-onderzoek eerder had kunnen laten uitvoeren. De IND benadrukt dat zij voldoende rekening heeft gehouden met het advies van MediFirst, waarin staat dat Gloria gehoord kon worden indien er voldoende pauzes ingelast zouden worden. In het voornemen erkent de IND dat er een mannelijke tolk was terwijl er een vrouwelijke tolk was aangevraagd, maar stelt dat Gloria hier een klacht over kon indienen en dit niet heeft gedaan. De IND stelt dat de conclusie die iMMO in de rapportage trekt ruimte laat voor andere conclusies: de littekens zouden ook andere oorzaken kunnen hebben. Dit terwijl iMMO tijdens het lichamelijk onderzoek verschillende littekens en huidafwijkingen had gezien, die alle veroorzaakt zijn door een verwonding met machetes en gerelateerd zijn aan het asielrelaas.

De rechtbank Den Haag stelt dat de IND, gezien de nieuwe jurisprudentie²⁰², beter moet motiveren waarom het iMMO-rapport de geloofwaardigheidsbeoordeling niet heeft beïnvloed. In het nieuwe besluit, waarin de IND opnieuw Gloria's asielverzoek afwijst, stelt de IND dat het rapport van iMMO niet maakt dat ze Gloria nu wel geloven. Gloria kan volgens de IND nog steeds niet goed op hoofdlijnen verklaren, want haar verklaringen blijven vaag en bevreemdingwekkend, ook in iMMO-onderzoek. Dat Gloria in het rapport wel details kan vertellen maakt dit niet anders.

Bij de rechtbank krijgen Gloria en haar advocaat gelijk: de IND heeft onvoldoende gemotiveerd waarom sommige gebeurtenissen gaan over hoofdlijnen. Volgens de IND waren het aantal en het uiterlijk van de mensen die in de kamer waren toen haar tante werd verkracht geen details, maar hoofdlijnen. In het verweerschrift van de IND staat: *“Een ingrijpende gebeurtenis die eiseres van dichtbij heeft meegemaakt zoals de verkrachting van de tante kan verwacht worden dat zij op zijn minst kan verklaren hoeveel mannen er aanwezig waren.”* De rechtbank stelt dat de IND beter moet motiveren waarom dit niet zou gaan over details.

De rechtbank zegt over het feit dat het iMMO-rapport uitgebreider is dan het gehoor: *“Daarnaast heeft eiseres uitgebreider verteld over wat haar zou zijn overkomen in haar land van herkomst, waarbij er ook melding is gemaakt van incidenten waarvan zij niet eerder melding heeft gemaakt. Juist omdat verweerder aan eiseres heeft tegengeworpen dat zij over belangrijke aspecten van haar asielrelaas vaag heeft verklaard, had van verweerder verwacht mogen worden dat hij beter had gemotiveerd – desnoods na eiseres daar over te hebben gehoord – waarom hij haar asielrelaas nog steeds vaag vindt.”* De IND moet van de rechtbank een nieuw besluit nemen.

De IND gaat echter tegen deze uitspraak in hoger beroep. De Afdeling geeft de IND gelijk: de verklaringen en tegenwerpingen (bijvoorbeeld over het aantal en uiterlijk van de mensen tijdens de aanval) van de IND gaan niet over de details, maar over de hoofdlijnen van het verhaal van Gloria. De IND had mogen beoordelen dat de conclusie van iMMO het niet verandert dat de verklaringen van Gloria op zichzelf 'bevreemdingwekkend' zijn.²⁰³ Ook stelt de Afdeling dat de aanvullende gebeurtenissen en de daaruit volgende littekens die niet besproken zijn tijdens het gehoor maken dat de IND geen nader onderzoek had hoeven te verrichten.

Gloria is uitgedeed, 8 jaar nadat zij een asielprocedure is gestart.

202 ABRVS, 27 juni 2018, (201607367/1/V2, 201607370/1/V2, 201703047/1/V2).

203 De Afdeling verwijst hierbij naar r.o. 8.2 van de uitspraak van 19 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:551.

Naast het geslacht van de tolk, kan ook het geslacht van de advocaat van invloed zijn op het kunnen verklaren van de asielzoeker. Amnesty International zag in een ander dossier van een vrouw dat zij in haar asielprocedure in de beroepsfase wisselde van een mannelijke naar een vrouwelijke advocaat. De nieuwe advocaat schrijft dat de vrouw een mannelijke advocaat heeft gehad en dat dit het moeilijk heeft gemaakt voor de vrouw om over het seksueel geweld te praten. De advocaat had ook niet de juiste tolk ingeschakeld.²⁰⁴

Het is een inspanningsverplichting voor lidstaten dat asielzoekers hoornedewerkers en tolken naar keuze moeten krijgen wanneer hierom verzocht wordt.²⁰⁵ Volgens internationale verplichtingen moeten vrouwen een tolk en hoornedewerker van hetzelfde geslacht krijgen.²⁰⁶ Uit het werk met de actiegroep van negen vrouwen die seksueel geweld hebben meegemaakt, weet Amnesty International dat het belangrijk is voor slachtoffers om de regie te hebben en de keuze voorgelegd te krijgen of zij aan een vrouw of man hun verhaal willen vertellen. Deze keuze moet vervolgens gerespecteerd worden.

3.1.2 GEHOREN BIJ DE IND: ONDUIDELIJK WANNEER WORDT DOORGEVRAAGD OVER SEKSUEEL GEWELD

EERSTE GEHOOR

In 8 van de 80 zaken kwam in het eerste gehoor het seksueel geweld ter sprake, ofwel door de hoornedewerker of door de betrokkene.²⁰⁷ Dat dit in relatief weinig zaken in deze fase naar voren komt, valt te verklaren uit het feit dat het eerste gehoor vooral bedoeld is om de identiteit en reisroute van de asielzoeker vast te stellen.²⁰⁸

NADER GEHOOR

In het nader gehoor noemden 32 vrouwen (van de in totaal 40) zelf het seksueel geweld dat zij hebben ondergaan. Bij de zaken van de mannen zagen we dat 18 mannen (van de in totaal 40) zelf over het seksueel geweld begonnen. Er is vervolgens door de IND-medewerker in iets minder dan de helft van deze gevallen doorgevraagd over het seksueel geweld: bij mannen werd er 8 keer op doorgevraagd, bij vrouwen 15 keer.

Voorbeelden van de vraagstelling van de IND naar de redenen van vertrek zijn: *“U krijg nu de gelegenheid in uw eigen woorden te vertellen wat de directe redenen zijn waarom u uw land van herkomst heeft verlaten. Ik wil u daarbij vragen om zoveel mogelijk in chronologische volgorde te vertellen en waar u kunt namen, plaatsen en data te noemen.”*²⁰⁹ De vraagstelling van de IND in de zaak van een vrouw uit Afghanistan was²¹⁰: *“Je mag nu in je eigen woorden vertellen waarom je weg bent gegaan uit Afghanistan.*

204 Gronden beroep, zaak nr. 29.

205 Artikel 15 lid 3 onder b en c Procedurerichtlijn 2013/32/EU:
‘[...] b) voor zover mogelijk, ervoor te zorgen dat het onderhoud met de verzoeker wordt afgenomen door een persoon van hetzelfde geslacht indien de verzoeker daarom verzoekt, tenzij de beslissingsautoriteit redenen heeft om aan te nemen dat dit verzoek gebaseerd is op gronden die geen verband houden met moeilijkheden van de verzoeker om de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen te zetten;
c) een tolk te kiezen die in staat is de communicatie tussen de verzoeker en de persoon die het persoonlijke onderhoud afneemt goed te doen verlopen. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de taal waaraan de verzoeker de voorkeur geeft tenzij er een andere taal kan worden gebruikt die hij begrijpt en waarin hij helder kan communiceren. Voor zover mogelijk, zorgen de lidstaten voor een tolk van hetzelfde geslacht indien de verzoeker daarom verzoekt, tenzij de beslissingsautoriteit redenen heeft om aan te nemen dat dit verzoek gebaseerd is op gronden die geen verband houden met moeilijkheden van de verzoeker om de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen te zetten.’

206 PACE (eerder geciteerd), par. 9.6 en CEDAW, General recommendation No. 32 (eerder geciteerd), par. 16.

207 Het aanmeldgehoor en het eerste gehoor zijn sinds juni 2021 samengevoegd en sindsdien bestaat alleen het aanmeldgehoor. In de dossieranalyse van Amnesty was er nog wel sprake van het eerste gehoor.

208 Werkinstructie 2020/5, *Aanmeldgehoren*.

209 Nader gehoor, zaken nr. 29 en 34.

210 Nader gehoor, zaak nr. 62.

Het is belangrijk je verhaal zo gedetailleerd mogelijk te vertellen, dus door namen te noemen, aan te geven wanneer iets gebeurd is, en waar iets gebeurd is. Ik verzoek je om je verhaal in stukjes te vertellen, zodat de tolk het kan vertalen en ik het kan opschrijven.” Deze vraagstelling kwam ook terug in de zaak van een jongen uit Nigeria²¹¹, en ook in de zaak van een man die niet minderjarig is.²¹² Daarna wordt er naar aanleiding van wat er verteld wordt verder gevraagd naar de persoonlijke situatie. Dit is de allereerste vraag in het nader gehoor die mensen krijgen om te vertellen waarom ze zijn gevlucht. Niet voor iedereen zal duidelijk zijn dat ze over het seksueel geweld moeten verklaren aan de hand van deze vraag.

Dit kan erop wijzen dat het algemene proces asielzoekers niet voldoende voorbereidt op wat hun zaak kan helpen. Als zij seksueel geweld hebben meegemaakt, kan het hun aanvraag helpen als zij aan de hoornedewerker vertellen wat er is gebeurd. Het is daarvoor noodzakelijk dat mensen zich psychisch op het gehoor kunnen voorbereiden.

AANVULLEND GEHOOR

In 27 van de 80 zaken heeft een aanvullend gehoor plaatsgevonden. In de aanvullende gehoren zien we dat in 4 van de 27 zaken de hoornedewerker terugkomt op het seksueel geweld waar in het nader gehoor over is verteld. De hoornedewerker had er toen niet op doorgevraagd.²¹³ In 2 van de 27 zaken wordt het seksueel geweld voor het eerst benoemd in de correcties en aanvullingen van het aanvullend gehoor. Er zijn voorbeelden in de analyse waar de hoornedewerker naar de mishandeling doorvraagt, maar niet meer specifiek doorvraagt naar het seksueel geweld.²¹⁴ In de analyse is geen verschil gezien tussen mannen en vrouwen in de mate waarin er doorgevraagd wordt door de hoornedewerker over het seksueel geweld.

Amnesty International heeft ook zaken²¹⁵ gezien waarin de IND juist wel uitgebreid doorvraagt naar het seksueel geweld, zoals in onderstaand gehoor van een vrouw uit Irak die seksueel misbruikt en verkracht werd door een familielid²¹⁶:

Hoornedewerker: *“Hoe oud was u toen u voor het eerst door [naam] werd misbruikt?” [...]*

Verderop vraagt de hoornedewerker: *“Ik begrijp dat het voor u moeilijk en pijnlijk is maar het is van belang voor uw asielrelaas en daarom moet ik er toch vragen over stellen.” [...]* *“Kunt u aangeven hoelang voor uw vertrek u bent verkracht?” [...]* *“Het is niet duidelijk wat u bedoelt met misbruik en met verkrachting. Kunt u dat verduidelijken?” [...]*

Wat bedoelt u precies met seksueel misbruik. [...] Wat deed hij precies met u? [...] Is het bij die ene keer gebeven dat hij u heeft verkracht of is het vaker gebeurd nadien? [...] Kunt u aangeven hoe vaak u ongeveer bent verkracht? [...] Heeft u ook anale seks met hem gehad? [...] Bent u zwanger geraakt naar aanleiding van de verkrachtingen?”

211 Nader gehoor, zaak nr. 68.

212 Nader gehoor, zaak nr. 40.

213 Aanvullend gehoor, zaken nr. 30, 35, 62 en 73.

214 Nader gehoor, zaken nr. 36, nr. 49, nr. 50,

215 Nader gehoor, zaken nr. 52, nr. 65, nr. 74 en nr. 76.

216 Nader gehoor, zaken nr. 52.

Uit de werkinstructies van de IND, zoals besproken in hoofdstuk twee, blijkt dat de IND vervolgvragen moet stellen wanneer zij dat relevant vinden om een goed beeld te vormen van het verhaal voor de geloofwaardigheidsbeoordeling.²¹⁷ Maar uit de analyse van de 80 zaken door Amnesty International wordt niet altijd duidelijk wanneer en waarom de IND het relevant vindt om vervolgvragen te stellen over het seksueel geweld en of deze aanpak uniform en consistent is. Het is belangrijk dat de hoormeewerkers goed getraind worden om deze vragen zorgvuldig en sensitief te stellen.

TRAUMASENSITIVITEIT EN BENODIGDE WAARBORGEN IN DE PROCEDURE

In de zaak van een Senegalese man oordeelde de rechtbank dat de IND onvoldoende rekening had gehouden met het feit dat de man slachtoffer was van seksueel misbruik. De man vertelde in zijn gehoor dat hij op 9-jarige leeftijd zijn eerste seksuele ervaring had met een volwassen persoon en homoseksueel is. De IND nam een standaard gehoor af voor lhbt-asielaanvragen. De vragen in het gehoor kunnen gaan over het privéleven van de asielzoeker (waaronder vragen over familie, vrienden en voorgaande relaties).²¹⁸ De rechtbank oordeelde dat de IND geen standaard beoordeling mocht gebruiken in deze zaak, omdat er geen sprake was van een volwaardige relatie, maar van seksueel misbruik. De rechtbank overwoog: *“Het is volstrekt helder dat het op negenjarige leeftijd seksueel contact hebben met een werkgever, terwijl je op zee begeeft en dus niet weg kunt en daarbij van de inkomsten van dat werk afhankelijk bent voor je levensonderhoud, geen relatie op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid is.”*²¹⁹ De rechtbank vernietigde het besluit en droeg de IND op om een nieuw besluit te nemen. De IND liet vervolgens de verklaringen over de misbruik-relaties in het nieuwe besluit buiten beschouwing. De rechtbank oordeelde over dit besluit dat de IND wederom onvoldoende rekening had gehouden met het referentiekader van de Senegalese man. De rechtbank stelt: *“Verweerder heeft er niet voor gekozen om een deskundige in te schakelen om eiser (mee) te horen of de verklaringen van eiser op een juiste wijze te kunnen interpreteren en beoordelen, terwijl dit wellicht wel voor de hand had gelegen indien verweerder geen expertise heeft ten aanzien van het horen van slachtoffers van seksueel misbruik. Daargelaten dat eiser, ondanks dat hij dat zelf niet onderkent, slachtoffer is van jarenlang seksueel misbruik, is verweerder ook – wederom – niet in staat gebleken om de beperkte capaciteiten van eiser om adequaat te verklaren te onderkennen en te betrekken bij de beoordeling van de verklaringen die eiser heeft afgelegd.”*²²⁰ De rechtbank riep de IND op om binnen twee weken een verblijfsvergunning te verlenen aan deze man. In een andere zaak uit de analyse van de rechtspraak van Amnesty International van een vrouw uit El Salvador, oordeelde de rechtbank dat de IND haar onvoldoende zorgvuldig had gehoord. De vrouw sprak over de dwang waaronder zij criminele activiteiten moest verrichten voor een criminele bende. De rechtbank oordeelde: *“Verweerder heeft eiseres verklaring omtrent de omvang van het seksueel geweld van de bendeleden in het aanvullend gehoor afgekapt en gezegd dat zij daar verder niets over hoefde te vertellen. Uit het verslag blijkt niet dat eiseres duidelijk is gemaakt dat zij daarover wel meer mocht vertellen als zij dat van belang vond.”*²²¹ De rechtbank oordeelde dat de IND het besluit onvoldoende had gemotiveerd en verklaarde het beroep gegrond.²²²

217 WI 2021/13, *Nader gehoor*, p.8.

218 WI 2019/17, *Horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd*.

219 Rb. Den Haag, ZP 's-Hertogenbosch, 30 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8423.

220 Rb. Den Haag, ZP 's-Hertogenbosch, 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3584.

221 Rb. Den Haag, ZP Amsterdam, 7 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2022:1948.

222 ABRvS, 7 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1965. De IND ging in hoger beroep tegen deze uitspraak, maar de Afdeling bevestigde de uitspraak van de rechtbank.

Wanneer er in het gehoor duidelijke signalen zijn dat iemand kwetsbaar is en procedurele waarborgen nodig heeft, moet de IND bepaalde ondersteuning bieden. Dit kan bijvoorbeeld zijn door het geven van extra tijd of uitleg. In een geanalyseerde uitspraak werd de Procedurerichtlijn aangevoerd door de advocaat van een Nigeriaanse vrouw, die in haar aanmeldgehoor verward overkwam en vertelde dat ze is verkracht. De IND stelde haar asielaanvraag buiten behandeling omdat ze niet was komen opdagen bij haar gehoren. De rechtbank oordeelde dat de IND had moeten nagaan of de asielzoekster bijzondere procedurele waarborgen behoeft. In artikel 24 Procedurerichtlijn staat namelijk dat lidstaten binnen een redelijk termijn moeten nagaan of iemand ondersteuning nodig heeft, omdat iemand bijvoorbeeld kwetsbaar is.²²³ De rechtbank legt dit uit: *“Uit het voorgaande blijkt dat eiseres zich in ieder geval verward, gespannen, agressief en mogelijk getraumatiseerd heeft gedragen tijdens het aanmeldgehoor en heeft aangegeven slachtoffer te zijn geworden van seksueel geweld. Gelet op de hiervoor vermelde indicatoren kan het voorgaande in redelijkheid niet anders worden gezien dan als signalen op grond waarvan kwetsbaarheid aan het licht kan komen. Verweerder had in dat kader moeten beoordelen of sprake is van een kwetsbare vreemdeling die procedurele ondersteuning nodig heeft en, aldus, of het niet verschijnen van eiseres bij de gehoren haar kan worden toegerekend. Verweerder heeft dat ten onrechte nagelaten.”*²²⁴

3.1.3 GEHOREN BIJ ALLEENSTAANDE KINDEREN: NIET ALTIJD TRAUMASENSITIEF

Bij alleenstaande kinderen wordt in 3 van de 9 zaken in de analyse van Amnesty van de IMMO-dossiers specifiek gevraagd naar seksueel geweld. Illustratief hiervoor is de hoormedewerker die in een zaak van een minderjarige jongen uit Afghanistan vraagt: *“Er zijn wel eens mensen die worden verkracht, en soms gebeurt het dat mensen aan je zitten of iets anders doen, terwijl jij aangeeft dat je dat niet wil. Heb je dat tijdens je reis wel eens meegemaakt?”* Hier reageert de jongen ontkennend op. Aan het einde van het gehoor zegt de jongen: *“U vraagt maar door, maar u kan niet weten hoe ik mij van binnen voel.”*²²⁵ Het seksueel geweld is vervolgens pas ter sprake gekomen tijdens het aanvullend gehoor in de tweede procedure. De jongen gaf aan dat hij het niet eerder ter sprake had gebracht omdat hij zich schaamde.²²⁶ In een andere zaak van een minderjarige jongen uit Afghanistan die door Amnesty International is geanalyseerd, vroeg de hoormedewerker door²²⁷:

De hoormedewerker: *“Ik realiseer me heel goed dat mijn vragen, hoe ik ze ook ga stellen, altijd vervelend en ongemakkelijk over zullen komen op je. Dat begrijp ik. Toch moet ik vragen wat er gebeurd is.”*

De hoormedewerker: *“Ik heb je net een aantal dingen vertelt en toen heb je geknikt. Ik wil je vragen om zoveel mogelijk je stem te gebruiken om antwoord te geven op de vragen, omdat ik een beweging van je hoofd en lijf verkeerd kan interpreteren. En dat wil ik niet.”*

²²³ Artikel 24 lid 1 Procedurerichtlijn 2013/32/EU: *‘De lidstaten beoordelen binnen een redelijke termijn nadat een verzoek om internationale bescherming wordt gedaan of de verzoeker een verzoeker is die bijzondere procedurele waarborgen behoeft.’*

²²⁴ Rb. Den Haag, ZP Rotterdam, 18 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6355.

²²⁵ Eerste gehoor, zaak nr. 9.

²²⁶ Aanvullend gehoor opvolgende aanvraag, zaak nr. 9.

²²⁷ Aanvullend gehoor, zaak nr. 62.

De hoornedewerker: *“Ik snap dat je liever niet meer hieraan terugdenkt en er liever geen vragen over beantwoordt. Daar hebben we het straks ook over gehad. Toch is het dat jij aangeeft dat dit een reden is waarom je asiel aanvraagt, dat je over je eigen ervaringen zult moeten vertellen. Dat dit moeilijk is snap ik helemaal.”*

De hoornedewerker: *“Wat is de reden dat je tijdens je nader gehoor niet gesproken hebt over deze reden van je vertrek?”*

De hoornedewerker: *“Als je wilt, kan je bij de nabespreking bij de advocaat, of samen met je voogd hier nog een aanvulling op geven, als je zou willen.”*

Uit deze voorbeelden blijkt dat de hoornedewerker specifiek doorvraagt. Dit kan enerzijds komen omdat de hoornedewerker het seksueel geweld relevant acht voor de vraag of bescherming geboden moet worden, en anderzijds omdat het een alleenstaand kind betreft. Er kunnen echter vraagtekens geplaatst worden, net als bij volwassenen, of het altijd in het belang van het kind is om door te vragen over het seksueel geweld. Hoewel kinderen het recht hebben om gehoord te worden, moeten autoriteiten altijd het belang van het kind vooropstellen en ervoor zorgen dat procedures kindvriendelijk zijn. Het interviewen van kinderen over zeer traumatische gebeurtenissen is niet altijd in hun belang en kan overbodig zijn als er ander bewijs is.²²⁸ Het is belangrijk dat de hoornedewerker ook in de zaken van alleenstaande kinderen vaststelt of seksueel geweld een relevant element is.

Soms kondigt de IND aan dat het een moeilijk onderwerp is om over te praten. Maar daarna worden toch vragen gesteld die niet trauma-sensitief lijken te zijn. Zo ook in het aanvullend gehoor in de zaak van een Afghaans kind, die verkracht werd door zijn oom terwijl hij buiten bewustzijn was²²⁹:

De hoornedewerker: *“Dergelijke gebeurtenissen zijn vreselijk en kunnen een grote impact hebben. Daarom ga ik absoluut niet met u spreken over details van de gebeurtenis, maar wil met u spreken over zaken er omheen, met gepaste afstand.”*

Verderop in het gehoor citeert de hoornedewerker het iMMO-rapport en wat de jongen op 16-jarige leeftijd heeft meegemaakt: *“Klopt dit gestelde of wilt u hier nog iets aan toevoegen?”*

De jongen antwoordt dat dit goed is.

De hoornedewerker: *“Wat was volgens u de aanleiding voor de verkrachting, waarom is dit u overkomen denkt u?”*

De jongen: *“Dat weet ik niet.”*

228 Comité voor de rechten van het kind, *Algemeen commentaar no. 14 (2013) over het recht van het kind zijn belangen de eerste overweging te laten zijn (art. 3, eerste lid)* en EASO, *Praktische gids van het EASO over het belang van het kind in asielprocedures*, 2019.

229 Aanvullend gehoor, zaak nr. 75.

Verderop vraagt de hoornedewerker: *“Ik begrijp dat dit een moeilijk onderwerp is. Als u niet kunt spreken of antwoorden, geef dit dan aan. Oké?”*

De hoornedewerker: *“Misschien een vreemde vraag, maar u ontwaakte nadat u buiten bewustzijn was geweest en besepte te zijn verkracht. Waar baseerde u op dat u dat zou zijn overkomen, immers, u was buiten bewustzijn geweest?”*

De hoornedewerker: *“Hoe oud was u toen dit gebeurde?”*

De hoornedewerker: *“Heeft u hiervoor ooit een seksuele ervaring meegemaakt?”*

De jongen antwoordt dat, dat niet het geval is.

De hoornedewerker: *“Hoe wist u nu dat het om verkrachting zou gaan als dit uw eerste ervaring op seksueel gebied was?”*

De jongen geeft aan dat dit komt omdat hij pijn had wanneer hij naar de wc ging.

[De hoornedewerker schrijft in het verslag: *“Betrokkene heeft zichtbaar moeite in het verklaren en oogt gespannen.”*]

Professionals uit de klankbordgroep waren ontzet over bovenstaand voorbeeld en merken op dat het niet een trauma-sensitieve wijze is om kinderen naar het seksueel geweld te vragen. Amnesty International benadrukt dat de bovenstaande vragen niet alleen niet-trauma sensitief zijn, maar ook zorgen voor hertraumatisering en verdere schade aan de kinderen kunnen toebrengen.

3.2 GEBRUIK LANDENINFORMATIE EN BEWIJSMIDDELEN IN BESLISFASE

In deze paragraaf gaan we in op de beslisfase van de IND. We bespreken eerst de rol van ambtsberichten. Deze algemene informatie wordt door de IND gebruikt om te beslissen op de procedure. Daarna gaan we in op het medisch onderzoek dat door de IND uitgevoerd wordt en bespreken daarna welke invloed dit heeft op de procedure. Daarnaast bespreken we hoe het element van seksueel geweld door de IND en de advocaten wordt meegenomen.

3.2.1 HET GEBRUIK VAN AMBTSBERICHTEN EN LANDENINFORMATIE

Een algemeen ambtsbericht is een rapport van de minister van Buitenlandse Zaken met informatie over de situatie in een land van herkomst. Daarin worden onder andere de politieke, de veiligheids- en de mensenrechtensituatie besproken. Ook wordt ingegaan op de positie van bepaalde risicogroepen. Ambtsberichten worden door de IND gebruikt om asielverzoeken te beoordelen. De informatie uit een ambtsbericht wordt door de IND zwaar gewogen.²³⁰ Dit heeft tot gevolg dat vergaande conclusies verbonden worden aan een ambtsbericht, terwijl er ook uitzonderingen mogelijk zijn.²³¹ In ambtsberichten van landen als Iran²³² en Pakistan²³³ wordt ingegaan op de positie van slachtoffers van seksueel geweld. Daarin wordt onder andere besproken of slachtoffers bescherming kunnen krijgen van de autoriteiten

230 ACVZ, *Weten en Wegen*, 2020, p. 33 nuanceert dit beeld: *‘De speciale status die wel aan het ambtsbericht wordt toegekend 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.’*

231 Amnesty International, *Bewijsnood*, 2020, p. 71.

232 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Iran, mei 2022.

233 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 22 september 2022, Landenbeleid Pakistan.

wanneer zij aangifte doen. In de ambtsberichten van Iran en Pakistan staat bijvoorbeeld dat slachtoffers van seksueel geweld niet altijd bescherming kunnen zoeken in hun land. Het is belangrijk om deze informatie op te nemen in het ambtsbericht, omdat dit het relaas van iemand kan onderbouwen en omdat bewijs bij gender-gerelateerde asielverzoeken niet altijd aanwezig is.

Het komt ook voor dat er geen (recent) ambtsbericht over een land beschikbaar is. Daarnaast kan een ambtsbericht vanwege een snel veranderde veiligheidssituatie bij publicatie (deels) verouderde informatie bevatten.²³⁴ In deze gevallen betreft de IND vaak landeninformatie uit andere bronnen bij de beoordeling van asielverzoeken. Maar het blijkt dat bij het ontbreken van ambtsberichten vaak geen landenbeleid gepubliceerd wordt, terwijl bij de IND wel beleidsrichtlijnen circuleren.²³⁵

3.2.2 'VEILIGE LANDEN': GEEN EERLIJKE EN GENDERSPECIFIEKE ASIELPROCEDURE

Wanneer de Nederlandse overheid een land als 'veilig land'²³⁶ bestempelt, wordt er vanuit gegaan dat er voldoende bescherming is in het land van herkomst.²³⁷ Voor deze asielaanvragen geldt een verkorte behandeling en geldt er een zwaardere bewijslast om de individuele vrees aan te tonen.²³⁸ Naarmate de situatie in een land beter is, is de bewijslast voor een persoon die asiel zoekt zwaarder, en naarmate de situatie slechter is, is de bewijslast lichter. Daarnaast vindt in deze procedure geen medisch onderzoek voorafgaand aan het gehoor plaats.²³⁹ Er is een lijst met veilige landen van herkomst die wordt vastgesteld door de staatssecretaris Justitie en Veiligheid.²⁴⁰ Wanneer de IND geloofwaardig acht dat een betrokkene bijvoorbeeld lhbti is en uit Marokko komt, valt diegene onder de uitzonderingsgroep en geldt de normale bewijslast.

Amnesty International maakt zich zorgen over het gebruik van het begrip 'veilig land van herkomst', omdat dit de toegang tot een eerlijke, doeltreffende en individuele asielprocedure fundamenteel dreigt te ondermijnen.²⁴¹ Er bevinden zich namelijk ook mensen in de groep 'veilige landen' die wel te vrezen hebben voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Van asielzoekers wordt gevraagd om verkeerde veronderstellingen over hun land van herkomst en hun asielrelaas te weerleggen. Dergelijke verkeerde veronderstellingen brengen voor hen het gevaar teweeg van directe of indirecte refoulement (uitzetting naar een land van herkomst waar zij vervolging of andere ernstige mensenrechtenschendingen riskeren, of uitzetting naar een derde land dat hen terugstuurt naar het land van herkomst waar zij een dergelijk risico lopen).

234 ACVZ, *Weten en Wegen*, 2020, p. 14.

235 ACVZ, *Weten en Wegen*, 2020, p. 7.

236 Zie voor Nederlandse lijst veilige landen van herkomst: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst.

237 Artikel 3.37 onder f Voorschrift Vreemdelingen 2000: *'Een land wordt als veilig land van herkomst beschouwd wanneer op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging, noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict. Bij de beoordeling of een land als veilig land van herkomst wordt beschouwd, wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden tegen vervolging of mishandeling.'*

238 Lees hierover verder op www.vluchtelingenwerk.nl/nl/over-ons/standpunt-veilige-landen-van-herkomst.

239 Lees hierover verder op www.vluchtelingenwerk.nl/nl/over-ons/standpunt-veilige-landen-van-herkomst.

240 Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst. Een volledig overzicht van veilige landen van herkomst en de verschillende categorieën die uitgezonderd worden is te vinden op VluchtWeb: 'Notitie Vluchtelingenwerk - ABC veilige landen van herkomst.'

241 Amnesty International is principieel tegen het concept 'veilige landen van herkomst', omdat het niet strookt met het recht op een eerlijke en individuele asielprocedure. Het leidt ook tot discriminatie van asielzoekers op grond van hun nationaliteit.

UIT DE RECHTSPRAAK – ‘VEILIG LAND VAN HERKOMST’

In 20 van de 138 rechtbankuitspraken ging het om landen die bestempeld zijn als ‘veilig land van herkomst’.²⁴² Er zijn uitzonderingsgroepen wanneer een land bestempeld is als ‘veilig land van herkomst’. Een voorbeeld uit de analyse: de rechtbank stelde dat de IND onvoldoende had gemotiveerd waarom een vrouw uit Marokko kon terugkeren en geen risico op vervolging zou lopen. Dit mede vanwege het feit dat het hebben van een buitenechtelijk kind én seks buiten het huwelijk strafbaar is in dat land, waardoor een persoon die seksueel geweld meemaakt in Marokko kans loopt op vervolging door de autoriteiten.²⁴³ Haar beroep was gegrond.

De analyse van de rechtspraak door Amnesty International laat zien dat in vrijwel alle zaken van mensen uit ‘veilige landen’ waarbij het seksueel geweld geloofwaardig is geacht, de IND vaststelt en de rechtbank oordeelt dat er bescherming ingeroepen had kunnen worden door de asielzoeker bij de autoriteiten in het land van herkomst. Daarbij werd het door zowel de IND als de rechtbank van belang geacht of iemand een poging heeft gedaan tot het invoeren van bescherming (door bijvoorbeeld aangifte te doen) en of de daders van het seksueel geweld deel uitmaakten van de autoriteiten. Het maakt uit of bescherming zoeken bij die autoriteiten dan gevaar oplevert.²⁴⁴

GREVIO (het toezichthoudend orgaan bij het Istanbul Verdrag) heeft geconstateerd dat in sommige van de landen op de lijst van ‘veilige landen’ huiselijk geweld, andere vormen van geweld en discriminatie tegen vrouwen gebruikelijk zijn.²⁴⁵ In Nederland is geconcludeerd dat een land niet als veilig land kan worden aangemerkt als voor duidelijk identificeerbare (minderheids)groepen een systematisch gevaar op vervolging of een onmenselijke behandeling bestaat.²⁴⁶ GREVIO juicht deze erkenning toe en nodigt de Nederlandse autoriteiten uit de lijst van veilige landen voor alle vrouwen te herzien, in het bijzonder voor vrouwen die (onder andere) gendergerelateerd geweld ontvluchten.

242 Zie artikel 3.37 onder f Voorschrift Vreemdelingen 2000 wanneer een land als veilig land van herkomst beschouwd wordt.

243 Rb. Den Haag, ZP Amsterdam, 19 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11040.

244 Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 12 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13386.

245 GREVIO (eerder geciteerd), par. 321.

246 Concl. A-G, ABRvS, 20 juli 2016: In deze conclusie wordt betoogd dat een land niet ‘algemeen gezien’ als veilig kan worden aangemerkt als voor vooraf duidelijk identificeerbare (minderheids)groepen van een zekere omvang, zoals lhbt of vrouwen, systematisch gevaar op vervolging of een onmenselijke behandeling bestaat. Wel kan een land aangemerkt worden als zogenaamd veilig land met uitzondering van vooraf duidelijk identificeerbare (minderheids)groepen van een zekere omvang, zoals lhbt of vrouwen, en kan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, onder voorwaarden, een land aanmerken als veilig land, met een geografische beperking voor een onveilig deel ervan.

3.2.3 FORENSISCH MEDISCH ONDERZOEK IN GEEN ENKELE ZAAK OPGESTART DOOR DE IND

Artikel 18 van de Procedurerichtlijn²⁴⁷ biedt de IND de mogelijkheid om een onderzoek in te stellen naar ondersteunend medisch bewijs in gevallen waarin dit relevant is voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming. In slechts één van de 80 onderzochte zaken achtte de IND het nodig om zelf een medisch onderzoek uit te voeren; die ene keer was als reactie op een ingebracht iMMO-rapport (een zogenaamde contra-expertise). Hierna volgde vrijwel direct een positieve beschikking.²⁴⁸ Advocaten voerden in 11 van de 80 zaken²⁴⁹ aan dat een medisch onderzoek door de IND aangeboden had moeten worden op grond van de Procedurerichtlijn.

Opvallend is dat uit de analyse van Amnesty International blijkt dat in drie zaken waarin advocaten stellen dat medisch onderzoek uitgevoerd moet worden door de IND, de IND stelt dat de littekens die waargenomen zijn bij de asielzoeker niet per se komen door verkrachting en mishandeling, maar ook een andere oorzaak kunnen hebben.²⁵⁰ Daarom startte de IND geen medisch onderzoek. Op deze manier geeft een niet-medisch geschoolde IND-medewerker een medisch oordeel, met verregaande consequenties voor de betrokkene.²⁵¹ Uiteindelijk werd in deze zaken een iMMO-onderzoek opgestart door de advocaat, maar dat zou volgens de IND niets over de geloofwaardigheid hoeven zeggen.²⁵²

In de zaak van Amir tikt de rechter de IND op de vingers, omdat de IND geen medisch onderzoek had aangevraagd, terwijl de jongen littekens en medische klachten had die een dergelijke aanvraag rechtvaardigen:

AMIR²⁵³ UIT AFGHANISTAN

Op jonge leeftijd verliest Amir zijn ouders. Volgens de verklaring die hij aflegt bij de IND, wordt hij ontvoerd en opgesloten in de kelder van een huis. Hij moet dansen op de feesten van de rijke huiseigenaar, hij wordt mishandeld door de bewakers en hij wordt verkracht. Amir weet te ontsnappen en vlucht naar Nederland.

247 Artikel 18 eerste lid Procedurerichtlijn 2013/32/EU: 'Wanneer de beslissingsautoriteit dit voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 2011/95/EU relevant acht, en mits de verzoeker daarmee instemt, regelen de lidstaten een medisch onderzoek van de verzoeker betreffende aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. Bij wijze van alternatief kunnen de lidstaten erin voorzien dat de verzoeker dat medisch onderzoek regelt. De in de eerste alinea bedoelde medische onderzoeken worden verricht door gekwalificeerde medische beroepsbeoefenaars en het resultaat daarvan wordt zo spoedig mogelijk voorgelegd aan de beslissingsautoriteit. De lidstaten kunnen de medische beroepsbeoefenaars aanwijzen die deze medische onderzoeken mogen verrichten. De weigering van de verzoeker om een dergelijk medisch onderzoek te ondergaan, belet de beslissingsautoriteit niet een beslissing over het verzoek om internationale bescherming te nemen. Overeenkomstig dit lid verrichte medische onderzoeken worden betaald uit openbare middelen.'

248 Beschikking, zaak nr. 7.

249 Zienswijze, zaken nr. 8, 21, 22, 29, 35, 45, 47, 72; Beroepsgronden, zaken nr. 30, 42, 52.

250 Beschikking, zaken nr. 39, nr. 47 en nr. 66.

251 De IND besloot bijvoorbeeld om geen medisch onderzoek te doen omdat de littekens op het lichaam van een vrouw niet noodzakelijkerwijs van de aanranding en verkrachting afkomstig waren, maar ook veroorzaakt konden zijn door een auto-ongeluk dat de vrouw had meegemaakt.

252 Beschikking, zaak nr. 39.

253 Dit is een bestaande casus met een gefingeerde naam om de identiteit van de persoon te beschermen. Dit is een van de zaken die dieper zijn uitgewerkt in deze analyse. Het dossier is in het bezit van iMMO en ingezien door de Amnesty-onderzoekers.

Amir vraagt asiel aan in Nederland. Over zijn leeftijd bestaat onduidelijkheid. Hij is naar eigen weten op dat moment 16 jaar oud. Zijn *taskera* (Afghaanse identiteitskaart) is hij kwijtgeraakt. Hij heeft een vals paspoort onderweg weten te verkrijgen en daarop staat dat hij 24 jaar oud is. Amir vraagt röntgenfoto's aan om zijn biologische leeftijd aan te tonen, maar een leeftijdscheck wordt niet gedaan. Het medisch advies gaat er vanuit dat Amir onder de 18 jaar is. Maar de IND merkt hem aan als meerderjarig.

In het medisch advies staat dat Amir gehoord kan worden indien er rekening gehouden wordt met het feit dat hij zich geen exacte data kan herinneren. Maar er wordt in elk geval één litteken opgemerkt: *“Betrokkene geeft aan dat hij geen littekens heeft, doch is er een litteken geconstateerd op de linker hand van meneer. Betrokkene is geadviseerd om naar het GZA te gaan voor de door hem genoemde klachten.”*²⁵⁴ De advocaat van Amir vraagt een iMMO-onderzoek aan vanwege zijn zichtbare littekens.

Tijdens Amirs nader gehoor is er een vrouwelijk hoornmedewerker, vrouwelijke tolk en vrouwelijke medewerker van Vluchtelingenwerk aanwezig, omdat *“hij jonger is en een moeilijk verhaal heeft.”* De hoornmedewerker vraagt specifiek naar de verkrachtingen en ze stelt Amir op meerdere momenten gerust. Hij mag het aangeven als een vraag te moeilijk voor hem is. *“Ik wil graag dat u zich veilig genoeg voelt om uw verhaal te doen.”* Amir durft antwoord te geven op haar vragen.

In het voornemen stelt de IND dat ze Amirs asielverzoek wil afwijzen. Zijn leeftijd acht de IND ongeloofwaardig en *“dit doet reeds op voorhand afbreuk aan de verklaringen over zijn asielmotieven [...]”* De IND vindt zijn verhaal bovendien niet geloofwaardig, omdat zij er van uitgaat dat Amir meerderjarig is en de meeste *bacha bazi* (dansjongens²⁵⁵) jonger dan 18 jaar zijn, zoals staat in het ambtsbericht.²⁵⁶ En omdat Amir heeft verteld door meerdere mannen te zijn verkracht, wordt hij niet geloofd, omdat in het ambtsbericht staat dat er vaak seksueel contact is tussen de dansjongen en ‘zijn eigenaar.’²⁵⁷

De uitslag van de iMMO-rapportage wordt niet afgewacht, zoals de advocaat had verzocht, en de IND wijst Amirs asielaanvraag af.²⁵⁸

De littekens van Amir worden door iMMO beoordeeld als **typerend** en **consistent** voor de gestelde mishandelingen. De psychische problematiek wordt beoordeeld als **zeer consistent** voor het gestelde geweldsrelaas. En wat betreft de vraag of de medische problematiek interfereert met het vermogen om compleet, coherent en consistent te kunnen verklaren concludeert iMMO: *“Ja, de concentratie van betrokkene is verminderd, er was sprake van emotionaliteit en er bestaan twijfels over zijn*

254 FMMU advies, zaak nr. 11.

255 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ambtsbericht Afghanistan, 28 maart 2022. Volgens het ambtsbericht is *Bacha bazi* (boy play), het fenomeen waarbij machtige mannen jongens seksueel misbruiken en dwingen om in meisjeskleren te dansen.

256 Voornemen, zaak nr. 11.

257 Voornemen, zaak nr. 11. De IND: *“Het beeld dat hij schetst, komt daarbij niet overeen met het beeld dat algemeen bekend is over een eigenaar en zijn dansjongen. Uit zijn verklaringen blijkt namelijk niet dat hij het persoonlijk eigendom was van een commandant/krijgshoofd maar dat hij is misbruikt door meerdere personen.”* De tegenwerping dat het beeld niet overeenkomt met algemene informatie heeft Amnesty in meerdere zaken in de analyse gezien.

258 Beschikking, zaak nr. 11.

biologische leeftijd. Een verminderde concentratie en een mogelijk jonge leeftijd worden beschouwd als zeer waarschijnlijk om te interfereren met het vermogen om compleet, coherent en consistent te verklaren." ²⁵⁹

De rechtbank verklaart hierop het beroep van Amir gegrond en doet een uitspraak waarbij de rechter de IND op meerdere punten op de vingers tikt, waaronder de volgende²⁶⁰:

IND HAD MEDISCH ONDERZOEK MOETEN OPSTARTEN NA WAARGENOMEN LITTEKENS

Ten eerste had de IND volgens de rechtbank een medisch onderzoek moeten instellen: *“De rechtbank overweegt dat verweerder het steeds relevant moet achten om te onderzoeken of door medisch onderzoek steun kan worden gevonden voor het relaas van eiser als eiser medische klachten of littekens heeft en eiser verklaart dat zijn vermogen om te verklaren of de klachten en/of littekens een gevolg zijn van de gebeurtenissen op grond waarvan hij bescherming vraagt en dit bovendien verband houdt met de kern van het relaas.”* De rechtbank stelt dat de IND, op basis van de waargenomen littekens, de psychische klachten en Amirs verklaringen, zelf een medisch onderzoek had moeten starten voordat ze een voornemen tot afwijzing zouden uitbrengen. Dat is een verplichting die volgt uit artikel 18 Procedurerichtlijn en de samenwerkingsplicht zoals staat in artikel 14 van de Kwalificatierichtlijn, aldus de rechtbank.²⁶¹

IND HEEFT NIET ONDERKEND DAT ER BEPERKINGEN WAREN OM TE KUNNEN VERKLAREN

Volgens de rechtbank bleek uit onder andere het tweede FMMU-advies dat er aanwijzingen waren voor medische problematiek die ervoor konden zorgen dat Amir beperkt werd bij het verklaren. Maar de IND heeft dit niet onderkend en heeft het nader gehoor laten plaatsvinden zonder zich te vergewissen of de hoornedewerker er rekening mee moest houden dat hij niet compleet, coherent en consistent kon verklaren. Ook al gaf het medisch advies aan dat hij gehoord kon worden, dan nog gaf het de hoornedewerker onvoldoende inzicht in hoeverre Amir in staat was uit eigen initiatief te verklaren en *“dat het gehoor op zich zelf zorgvuldig is ingericht en met waarborgen is omkleed doet hier niet aan af.”* Daarom is het besluit onzorgvuldig voorbereid, concludeert de rechtbank.

MEDISCH BEWIJS IS BELANGRIJK STEUNBEWIJS

Bovendien concludeert de rechtbank dat de IND forensisch medisch onderzoek niet zomaar aan de kant mag schuiven. Medisch steunbewijs heeft grote waarde als steunbewijs voor de verklaringen van een asielzoeker.²⁶² In de iMMO-rapportage staat dat het zeer waarschijnlijk is dat Amirs verminderde concentratie en mogelijk jonge leeftijd interfereert met het vermogen om compleet, coherent en consistent te verklaren. De IND had hier inhoudelijk op in moeten gaan en moeten motiveren waarom zij ondanks de bevindingen van iMMO Amir verwijten dat hij summier en ongerijmd heeft verklaard, aldus de rechter.

259 iMMO-rapportage, zaak nr. 11. Cursivering aangebracht door iMMO.

260 Rechtbank, zaak nr. 11.

261 De rechtbank: *‘De rechtbank concludeert dat verweerder op grond van artikel 18 Pri in samenhang gelezen met art 4 Kri verplicht was om een FMO te doen verrichten.’* Het is volgens de rechter namelijk niet zinvol om eerst de verklaringen op geloofwaardigheid en zwaarwegendheid te toetsten, en daarna pas door een arts te laten onderzoeken of de IND wel integraal van de verklaringen mag uitgaan.

262 Rechtbank: *‘De rechtbank overweegt dat, gelet op de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), aan verweerder geen beoordelingsvrijheid toekomt om forensisch medisch onderzoek niet relevant te achten enkel met als reden dat de vreemdeling zijn relaas niet aannemelijk heeft gemaakt met zijn verklaringen.’*

NIET ENKEL UITGAAN VAN INFORMATIE UIT AMBTSBERICHTEN

Voor wat betreft de geloofwaardigheid van zijn relaas overweegt de rechtbank dat uit het ambtsbericht volgt dat de jongens die slachtoffer worden van *bacha bazi*-praktijken *meestal* minderjarig zijn, dus dat is niet een dwingende scheidslijn. En uit de openbare bronnen valt niet af te leiden dat het slachtoffer altijd exclusief als seksslaaf door één dader werd misbruikt. Het is vreemd dat de publicaties die Amir overlegt om zijn verhaal te onderbouwen door de IND worden afgedaan als 'slechts algemene informatie', terwijl de IND zelf wel mag uitgaan van algemene informatie in het ambtsbericht.

DE TEGENWERPING DAT HIJ GEEN DETAILS WEET IS ONBEGRIJPELIJK

De IND had ook aan Amir tegengeworpen dat hij geen gedetailleerde informatie heeft gegeven over de mannen die hem verkrachtten. De rechter noemt het onbegrijpelijk dat Amir die details zou moeten weten, alsof de daders voor de mishandeling en verkrachting allerlei persoonlijke dingen zouden vertellen over hun eigen leven en hun identiteit.

De onduidelijkheid over zijn leeftijd mag betrokken worden bij de beoordeling, maar het heeft geen betrekking op de kern van zijn relaas, en zonder toelichting mag de IND de onduidelijkheid over zijn leeftijd niet in alles laten doorwerken, aldus de rechter.

BIJ MEDISCH BEWIJS VERSCHUIFT DE BEWIJSLAST NAAR DE STAAT

De rechter wijst er tot slot op dat wanneer iemand een door een arts geproduceerd bewijsmiddel aanvoert voor gestelde onmenselijke behandeling in het land van herkomst, dat de bewijslast dan verschuift naar de Staat, die nader onderzoek moet doen. Dat andere onderdelen van het asielrelaas ongeloofwaardig worden bevonden staat daaraan niet in de weg, zeker niet wanneer er littekens zichtbaar zijn. Het iMMO-rapport is een deskundigenbericht en dat kan alleen met een contra-expertise worden weerlegd, niet door de IND zelf.²⁶³

Amir krijgt een positieve beschikking van de IND en zijn asielverzoek wordt ingewilligd.²⁶⁴

Op grond van artikel 18, eerste lid, van de Procedurerichtlijn dient de IND gebruik te maken van de mogelijkheid om forensisch en medisch onderzoek te verrichten, met name in gevallen waarin twijfel bestaat over de geloofwaardigheid of de beweringen nader moeten worden onderzocht, en waarin de medische beoordeling van belang kan zijn voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming.

Dat dit in geen enkel geval is opgestart door de IND in de door Amnesty International onderzochte 80 zaken is opmerkelijk. Zeker omdat aan een groot deel van de asielzoekers uiteindelijk wel een vergunning is afgegeven na een ingebrachte iMMO-rapportage. Dat laat zien dat medische onderzoeken relevant kunnen zijn.

²⁶³ Uitspraak rechtbank, zaak nr.11.

²⁶⁴ Beschikking, zaak nr. 11.

3.3 VERBLIJFSRECHT SLACHTOFFERS SEKSUEEL GEWELD: IMMO-RAPPORTAGES KUNNEN BELANGRIJKE FACTOR ZIJN

Bij positieve beschikkingen wordt in het algemeen door de IND geen argumentatie gegeven waarom de vergunning is afgegeven. In zaken waarin iMMO onderzoek heeft gedaan is opvallend vaak een verblijfsvergunning afgegeven, namelijk in 57 van de 80 zaken (71%). In 4 van de 57 zaken is door de advocaat om motivering van het besluit gevraagd.²⁶⁵ In een beschikking staat dat het geloofwaardig is geacht dat de asielzoeker slachtoffer is geweest van seksueel geweld; in combinatie met informatie over het land van herkomst heeft dit geleid tot een verblijfsvergunning.²⁶⁶ In een andere beschikking staat expliciet dat de iMMO-rapportage heeft bijgedragen aan de positieve beschikking: *“Gelet op de uitkomsten van de iMMO-rapportage worden de verklaringen van betrokkene over het gedwongen huwelijk en haar geheime relatie thans wel geloofwaardig geacht.”* Over het seksueel geweld wordt niets gezegd, maar dit was wel onderdeel van de iMMO-rapportage.²⁶⁷

3.4 TEGENWERPINGEN DOOR DE IND

Amnesty International bespreekt eerst de zaken die de IND heeft afgewezen waarbij de IND concludeert dat iemand niet coherent en consistent heeft verklaard. Vervolgens worden de zaken beschreven die de IND afwees omdat het seksueel geweld niet eerder in de procedure ter sprake is gebracht. Tot slot bespreekt Amnesty de zaken waarbij de IND het seksueel geweld niet meeweegt als een apart element.

3.4.1 TEGENSTRIJDIGHEDEN TEGENGEWORPEN DOOR DE IND ONDANKS TRAUMA

In veel zaken beroepen de betrokkene en de advocaat zich op het zogenaamde ‘traumatabeleid’, dat is vastgelegd in paragraaf C2/3.3 van de Vreemdelingencirculaire.²⁶⁸ Dit houdt in dat iemand een verblijfsvergunning²⁶⁹ kan krijgen als diegene in het verleden is geconfronteerd met een aantal specifiek omschreven traumatische gebeurtenissen en zich op grond van psychologische problematiek vanwege deze wandaden niet terug kan keren naar het land van herkomst. De tekst van de Vreemdelingencirculaire benoemt letterlijk dat onder traumatische gebeurtenissen marteling, ernstige mishandeling of verkrachting

²⁶⁵ Beschikking, zaken nr. 31, nr. 40, nr. 64 en nr. 60.

²⁶⁶ Beschikking, zaak nr. 60.

²⁶⁷ Beschikking, zaak nr. 64.

²⁶⁸ Dit beleid was eerder vastgelegd in artikel 29 lid 1 onder c, maar is in 2013 afgeschaft en valt nu onder van artikel 29, eerste lid, onder a en b, van de Vreemdelingenwet 2000.

²⁶⁹ Een a-vergunning, in artikel 29 lid 1 onder a Vreemdelingenwet, is voor asielzoekers die toegelaten worden op grond van het Vluchtelingenverdrag. Een b-vergunning, de zogenaamde subsidiaire bescherming van artikel 29 lid 1 onder b Vreemdelingenwet, is gebaseerd op artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit artikel verbiedt foltering, onmenselijke of vernederende behandeling en onmenselijke of vernederende bestraffing.

vallen.²⁷⁰ Volgens de Vreemdelingencirculaire moeten de daden veroorzaakt zijn door de autoriteiten van het land van herkomst, politieke of militante groeperingen die de feitelijke macht uitoefenen in het land van herkomst (of een deel daarvan) of door groeperingen waartegen de overheid niet in staat is bescherming te bieden. De gebeurtenis moet de directe reden voor vertrek zijn en dit wordt aangenomen als iemand binnen zes maanden na de traumatische gebeurtenis het land heeft verlaten. Bij vertrek na zes maanden dient de asielzoeker aannemelijk te maken dat er een verband is tussen de gebeurtenis en het vertrek. Daarnaast moet de asielzoeker ook aantonen dat het buiten diens schuld niet mogelijk was om het land van herkomst binnen de termijn van zes maanden te verlaten.

Een beroep op dit beleid slaagt niet als niet is voldaan aan één van de criteria. Zo oordeelt de rechtbank in een uitspraak dat niet is aangetoond dat de asielzoeker vertrokken is binnen zes maanden na de verkrachting.²⁷¹

In de analyse zag Amnesty International zaken waarin de IND van de betrokkene verwacht gedetailleerd te kunnen verklaren over traumatische gebeurtenissen. Wanneer de informatie tegenstrijdig was, werd dit de betrokkene verweten. Het volgende voorbeeld illustreert dit:

In een zaak van een Congolese vrouw²⁷² verwijt de IND de vrouw dat zij niet de kleur van het uniform van de Congolese soldaten heeft omschreven die haar tijdens haar detentie verkracht hebben. In de zienswijze²⁷³ schrijft de advocaat van de vrouw dat de IND hiermee voorbij gaat aan de traumatische ervaringen van de vrouw tijdens haar gevangenschap, dat zij in een overlevingsmodus verkeerde tijdens de detentie en dat zij daardoor niet alles heeft meegekregen. De IND heeft volgens de advocaat niet voldaan aan de verplichting uit artikel 18 van de Procedurerichtlijn en de advocaat vraagt vervolgens een iMMO-onderzoek aan. Volgens de IND leidt iMMO-onderzoek er echter niet toe dat het asielrelaas alsnog geloofwaardig wordt geacht, omdat ze volgens de IND ook tegenstrijdig verklaard zou hebben over andere elementen in haar asielrelaas.²⁷⁴

iMMO-onderzoek haalt de ‘bevreemdende, ongerijmde en vage verklaring’ volgens de IND niet weg. Het iMMO-rapport is voor de IND niet van doorslaggevende waarde.²⁷⁵ De rechtbank volgt de IND niet en is van oordeel dat de IND *“onvoldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd dat iMMO niet op inzichtelijke en concludente wijze heeft gesteld dat de medische problematiek van eiseres ten tijde van de gehoren zeer waarschijnlijk interfereerde met haar vermogen om compleet, consistent en coherent te verklaren.”* Daarnaast heeft de IND niet gemotiveerd waarom de vrouw niet opnieuw is gehoord over de herkomst van de door iMMO geconstateerde littekens, de psychische en fysieke problemen, om aan de hand daarvan te

270 C2/3.3 Vc.: ‘Uitsluitend de volgende daden kunnen voor de IND aanleiding geven een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw te verlenen:

- de gewelddadige dood van naaste familieleden of huisgenoten van de vreemdeling;
- de gewelddadige dood van andere verwanten of vrienden van de vreemdeling voor zover de vreemdeling aannemelijk maakt dat een hechte relatie bestond tussen de overledene en de vreemdeling;
- substantiële niet-strafrechtelijke detentie van de vreemdeling;
- marteling, ernstige mishandeling of verkrachting van de vreemdeling;
- het aanwezig zijn als getuige bij marteling, ernstige mishandeling of verkrachting van naaste familieleden of huisgenoten van de vreemdeling;
- het aanwezig zijn als getuige bij marteling, ernstige mishandeling of verkrachting van andere verwanten of vrienden van de vreemdeling voor zover de vreemdeling aannemelijk maakt dat er een hechte relatie bestond tussen de verwant of vriend en de vreemdeling.’

271 Rb. Den Haag, 12 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11314.

272 Dit is een andere zaak dan de eerder besproken zaak van Gloria.

273 Zienswijze, zaak nr. 8.

274 Beschikking, zaak nr. 8.

275 Beschikking, zaak nr. 8.

beoordelen of, en zo ja, in hoeverre de bevindingen van iMMO alsnog als steunbewijs kunnen dienen.²⁷⁶ Het beroep van de vrouw wordt gegrond verklaard en de IND moet een nieuwe beslissing nemen. De vrouw krijgt uiteindelijk een verblijfsvergunning.

In een andere zaak van een vrouw die door Amnesty is geanalyseerd erkent de IND dat het moeten verklaren over zoiets ingrijpends als een verkrachting een grote geestelijke belasting kan zijn.²⁷⁷ Maar omdat de vrouw in het nader gehoor heeft gezegd dat een vrouw haar verkracht heeft en zij bij de correcties en aanvullingen aangaf dat de dader een man was, vindt de IND dat de geestelijke belasting in dit geval geen verschoonbare reden is voor deze aanpassing. Hierbij is het volgens de IND van belang dat de vrouw heeft aangegeven de IND-ambtenaar tijdens het nader gehoor als zeer begripvol te hebben ervaren en dat de correctie een grote wijziging betreft: namelijk het geslacht van de belager.²⁷⁸ Enerzijds erkent de IND dat het trauma van een verkrachting een grote impact kan hebben op een asielzoeker, maar anderzijds verwijt de IND de asielzoeker een latere correctie alsnog.

In de zaak van een man uit Mongolië²⁷⁹ wijst de IND zijn aanvraag af omdat hij onder andere niet goed zou hebben verklaard over het seksueel misbruik dat hij heeft meegemaakt. De man heeft tijdens het nader gehoor in de eerste procedure verteld problemen te hebben gehad vanwege zijn werkzaamheden. Hij werd daarbij gedwongen om seks te hebben. De dwang tot het verrichten van seksuele handelingen en de gestelde problemen werden als apart element behandeld door de IND. De IND volgt het element van dwang niet. Volgens de IND heeft de man op geen enkele manier inzichtelijk gemaakt hoe de periode waarin hij seksueel misbruikt is er heeft uitgezien en dat hij onder dwang seksuele handelingen heeft moeten verrichten. Hij heeft bijvoorbeeld niet aan kunnen geven op welke wijze hij gedwongen werd, waar dit plaatsvond en met welke regelmaat, aldus de IND.

De advocaat van de man schrijft in de zienswijze dat hij van mening is dat de IND onvoldoende rekening heeft gehouden met zijn achtergrond, schaamte en trauma. Op grond van artikel 18 Procedurerichtlijn en Werkinstructie 2016/4 moet volgens de advocaat een medisch onderzoek worden opgestart. Hij heeft klachten door anale verkrachtingen. Het gaat psychisch erg slecht met hem; hij zit in het detentiecentrum en is op een zorgafdeling geplaatst. Een medisch onderzoek zou volgens de IND niet kunnen vaststellen of het seksueel contact onder dwang was. De IND ziet geen aanleiding om een medisch onderzoek te starten. De rechtbank oordeelt in deze zaak dat de IND beoordelingsruimte heeft om een medisch onderzoek te laten verrichten. In deze zaak heeft de IND volgens de rechtbank terecht de verklaringen over gedwongen seksueel contact niet geloofwaardig geacht en hoefde geen onderzoek uit te laten voeren. De man kreeg uiteindelijk geen vergunning en brengt in een nieuwe procedure, onder andere, een iMMO-rapportage in. In het gehoor opvolgende aanvraag vertelt hij de iMMO-rapportage ingebracht te hebben om aan te tonen dat zijn littekens komen door de mishandeling en verkrachting. De rechtbank volgt de IND dat de conclusies uit het iMMO-rapport zien op het vermogen om over details te verklaren en van de man verwacht wordt op hoofdlijnen aannemelijke verklaringen af te leggen. Niet wordt nader toegelicht wat de details zijn of wat de aannemelijke verklaringen zijn die op hoofdlijnen moeten worden toegelicht. De man gaat in hoger beroep, maar ook de Afdeling volgt de IND. Hij raakt uitgeprocedeerd.

276 Uitspraak rechtbank, zaak nr. 8.

277 Beschikking, zaak nr. 44.

278 Beschikking, zaak nr. 44.

279 Zaak nr. 45.

3.4.2 GEEN VERSCHOONBARE REDEN ALS SEKSUEEL GEWELD LATER WORDT INGEBRACHT VOLGENS DE IND

In de analyse ziet Amnesty dat de IND asielzoekers verwijt dat zij in een vorige asielaanvraag hadden moeten vertellen over het seksueel geweld. Ook werpt de IND soms tegen dat de iMMO-rapportage eerder in de procedure ingebracht had moeten worden.

Zo zag Amnesty International in een zaak van een vrouw uit Afghanistan dat zij in haar tweede asielpcedure vertelde dat zij verkracht was. De advocaat legde in de zienswijze uit dat het normaal is in de Afghaanse cultuur om hier niet meteen melding van te maken.²⁸⁰ Maar volgens de IND is dit geen verschoonbare reden en had zij in de eerste procedure over het seksueel geweld moeten verklaren.²⁸¹ De vrouw krijgt uiteindelijk geen vergunning.

In een andere zaak vertelt een Afghaanse man pas in de tweede procedure tijdens het gehoor dat hij seksueel misbruikt is.²⁸² Hij heeft niet eerder over het seksueel misbruik verteld uit schaamte. De IND vindt dit geen verschoonbare reden.²⁸³ De man krijgt uiteindelijk geen vergunning.

In weer een andere zaak van een Afghaanse man is schaamte ook de reden waarom hij pas vertelt over het seksueel geweld in de opvolgende aanvraag.²⁸⁴ De advocaat van de man schrijft in de zienswijze dat door de traumatische werking van hetgeen hem overkomen is, het onmogelijk was voor de man om rustig en geconcentreerd na te denken over de vragen van de hoornedewerker tijdens de eerste asielaanvraag. Zijn aanvraag werd toch afgewezen. De IND ziet zijn schaamte niet als een verschoonbare reden voor het niet in de eerste procedure al vertellen over het seksueel geweld.²⁸⁵ Daarnaast heeft de man volgens de IND niet onderbouwd dat hij getraumatiseerd is. De man krijgt uiteindelijk een verblijfsvergunning na het indienen van een derde aanvraag waarbij een iMMO-rapportage wordt overlegd.²⁸⁶ Dit voorbeeld laat zien dan mensen vaak lange en meerdere procedures moeten doorlopen, iets dat onnodig veel stress oplevert, ook al is soms de uitkomst uiteindelijk positief.

Uit de analyse van Amnesty International blijkt dat wanneer iemand bijvoorbeeld nieuwe dingen vertelt tijdens het onderzoek bij iMMO ten opzichte van wat diegene tijdens de gehoren aan de IND heeft verteld, dat de IND dat die persoon verwijt. Amnesty zag dat bijvoorbeeld in de zaak van een man uit Irak. Hij vertelde tijdens het iMMO-onderzoek over het seksueel geweld dat hij had ondergaan. In de beschikking stelt de IND dat de reden waarom de man niet eerder durfde te vertellen over het precieze geweld, voor de IND geen verschoonbare reden is om het seksueel geweld nu wel te geloven. De IND concludeert dat de hoornedewerker de man erop heeft gewezen dat hij in vrijheid kon spreken en alles vertrouwelijk zou worden behandeld. De IND ziet niet in dat de man de aanvullingen niet naar voren heeft durven brengen tijdens de gehoren in de voorgaande procedures, maar wel bij iMMO.²⁸⁷ De man kreeg uiteindelijk toch een verblijfsvergunning.

280 Zienswijze opvolgende aanvraag, zaak nr. 55.

281 Beschikking, zaak nr. 55.

282 Gehoor opvolgende aanvraag, zaak nr. 79.

283 Beschikking opvolgende aanvraag, zaak nr. 79.

284 Gehoor opvolgende aanvraag, zaak nr. 15.

285 Beschikking, zaak nr. 15.

286 Beschikking positief, zaak nr. 15.

287 Beschikking, zaak nr. 16.

Uit deze zaken blijkt dat de IND het onderzoek naar seksueel geweld soms uitsluit als dit later in de asielprocedure bekend wordt gemaakt.

UIT DE RECHTSPRAAK – SCHAAMTE NIET VOLDOENDE REDEN VOOR LATER VERKLAREN OVER SEKSUEEL GEWELD

Het komt voor dat de rechtbank niet inhoudelijk kijkt naar het seksueel geweld. Dit is het geval wanneer de IND vaststelt dat er bij een opvolgende asielaanvraag niet voldaan is aan het vereiste dat er een nieuw feit is ingebracht.²⁸⁸ Dit is bijvoorbeeld zo wanneer de asielzoeker in een opvolgende aanvraag voor het eerst vertelt seksueel geweld te hebben meegemaakt. De IND kan de aanvraag niet-ontvankelijk verklaren als de asielzoeker niet voldoende onderbouwt waarom niet eerder over het seksueel geweld is verteld.²⁸⁹ Wanneer iemand aangeeft dit pas later verteld te hebben vanwege schaamte, blijkt dit vaak niet voldoende.²⁹⁰ Zo oordeelde de rechtbank Den Haag in de zaak van een vrouw die in haar eerdere procedure niet had durven vertellen dat zij verkracht was: “*Weliswaar is aannemelijk dat het moeilijk is over een dergelijke gebeurtenis door psychische en culturele beletselen openlijk te praten, maar gezien het belang voor haar asielrelaas en dat destijds in het vertrouwelijk aanvullend gehoor is doorgevraagd over [A], mocht dit toch van eiseres worden verwacht.*”²⁹¹

Wanneer iemand niet voldoende onderbouwt waarom niet eerder over het seksueel geweld is verteld, kan de IND de aanvraag niet-ontvankelijk verklaren. Voor lhbt'ers en bekeerlingen (mensen die een andere religie hebben aangenomen) wordt niet tegengeworpen dat het later ingebracht wordt.²⁹² Maar uit een brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid uit 2022 blijkt dat het niet mogelijk is een opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren op de enkele grond dat de vreemdeling de elementen en bevindingen zonder goede reden niet in de eerdere procedure heeft aangevoerd.²⁹³

288 Artikel 30a lid 1 onder d Vw: ‘1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan niet-ontvankelijk worden verklaard in de zin van artikel 33 van de Procedurerichtlijn, indien:
d. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend waaraan door de vreemdeling geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd of waarin geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag.’

289 Het Europees Hof van Justitie heeft in de zaak LH t. Nederland, 10 juni 2021, C-921/19, ECLI:EU:C:2021:478 nadere uitleg gegeven over wat een ‘nieuw’ element of bevinding is en verduidelijkt de beoordeling van de opvolgende aanvraag en de niet-ontvankelijkheidsvraag. De ontvankelijkheid gaat nu in twee stappen: 1. Gaat het over nieuwe elementen of bevindingen? 2. Zijn deze relevant voor de nieuwe aanvraag?

290 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 5 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2018:10679: In deze zaak wordt door de rechtbank verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2002 (ECLI:NL:RVS:2002:AF2003): ‘In deze uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat schaamte over een gebeurtenis het niet eerder melding maken van deze gebeurtenis niet verschoonbaar maakt. Van eiser mag gevergd worden dat hij op enigerlei wijze – hoe summier ook – gewag maakt van deze gebeurtenis en van zijn onvermogen daarover nader te verklaren. De rechtbank ziet in de door eiser overgelegde uitspraak geen aanleiding om anders te oordelen. In die zaak was immers geen sprake van een opvolgende asielaanvraag.’

291 Rb. Den Haag, 13 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15558.

292 Zie C1/4.6 Vc: ‘De IND wijst een opvolgende aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in ieder geval niet af als niet-ontvankelijk in de volgende situaties:
a. Als een vreemdeling tijdens een opvolgende asielaanvraag aangeeft dat hij lhbt is en deze seksuele gerichtheid niet reeds tijdens een voorgaande procedure is gesteld en beoordeeld;
b. Als een vreemdeling tijdens een opvolgende asielaanvraag aangeeft dat hij is bekeerd tot een ander geloof en deze bekering niet reeds tijdens een voorgaande procedure is gesteld en beoordeeld;
c. Als een vreemdeling waarvan de gestelde nationaliteit in een eerdere procedure ongeloofwaardig is bevonden, tijdens een opvolgende aanvraag authentieke (originele, onvervalste en bevoegd afgegeven) documenten overlegt waaruit volgt dat alsnog van deze nationaliteit dient te worden uitgegaan;
d. Als een vreemdeling voor de eerste maal een door immo of vergelijkbare instantie opgestelde medische rapportage naar aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade overlegt, tenzij er reeds een onderzoek in de zin van artikel 3.109e Vb heeft plaatsgevonden.’

293 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 februari 2022, 19637, nr. 2817.

Er staat in de brief echter nog steeds dat de gevolgen voor de praktijk beperkt lijken te zijn. Het blijft immers mogelijk een opvolgende asielaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren als er in het geheel geen nieuwe elementen of bevindingen zijn overgelegd, of als deze elementen en bevindingen niet de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming. Ook kan, als wordt besloten om de aanvraag ontvankelijk te verklaren en inhoudelijk te behandelen, het late moment van het inbrengen van de nieuwe elementen en bevindingen worden betrokken in de geloofwaardigheidsbeoordeling. Het late inbrengen van het seksueel geweld zou niet tegengeworpen mogen worden in de geloofwaardigheidsbeoordeling, vinden ook leden van de klankbordgroep vanuit VluchtelingenWerk.

In de uitkomsten van deze analyse is geen rekening gehouden met deze brief. De dossiers die geanalyseerd zijn komen uit de periode voor 2022.

3.4.3 BEOORDELING SEKSUEEL GEWELD NIET ALS RELEVANT ELEMENT

Uit deze analyse blijkt dat seksueel geweld door de IND niet altijd gewogen wordt als apart element. Het wordt door de IND vaker in verband gebracht met een andere vluchtgrond, zoals bekering of lhbti. De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling vereist dat alle relevante elementen van het asielrelaas in onderlinge samenhang beoordeeld worden. Als één element niet geloofwaardig wordt geacht, mag dat er niet automatisch toe leiden dat de andere elementen ongeloofwaardig worden bevonden.

In een zaak vroeg de advocaat niet naar het seksueel geweld: *“Hetgeen cliënt vertelt over wat hem tijdens de detentie is aangedaan, is niet met cliënt doorgenomen. Ik vond dit te pijnlijk voor cliënt.”*²⁹⁴ Dit kan wellicht een verkeerd signaal geven aan de IND dat seksueel geweld niet besproken hoeft te worden.

Amnesty ziet in de analyse dat de IND het seksueel geweld niet als apart element benoemt, maar als onderdeel van bijvoorbeeld een ontvoering of van het algemene asielrelaas.²⁹⁵ Wanneer de IND het element van ontvoering vervolgens ongeloofwaardig acht, wordt het seksueel geweld ook niet geloofd.

In de zaak van een vrouw uit Pakistan²⁹⁶ benoemt of onderzoekt de IND de verkrachting niet als apart element, maar ziet de IND de verkrachting als onderdeel van haar seksuele oriëntatie. Omdat haar seksuele oriëntatie niet geloofd wordt door de IND, worden de problemen die daaruit voortvloeien ook niet geloofd. De advocaat van de vrouw voert aan dat de integrale geloofwaardigheidstoets vereist dat de verkrachting een zelfstandige beoordeling krijgt.²⁹⁷ Maar de IND geloofd het asielrelaas van de vrouw niet, omdat zij volgens de IND tegenstrijdig verklaard zou hebben. De reden voor de IND voor de afwijzing is dat de vrouw niet heeft kunnen verklaren door hoeveel mensen ze verkracht is of door wat voor auto zij is meegenomen.

²⁹⁴ Correcties en aanvullingen, zaak nr. 18.

²⁹⁵ Dit kwam uit de bestudering van de voornemens naar voren.

²⁹⁶ Voornemen, zaak nr. 42.

²⁹⁷ Voornemen, zaak nr. 42.

Een advocaat voert in een de zaak van een man uit Nigeria aan dat het belangrijk is dat het seksueel geweld wel als apart element gezien wordt, juist omdat zijn cliënt zich moeilijk kan uiten als gevolg van dat geweld.²⁹⁸ In een andere zaak van een jongen uit Afghanistan die Amnesty International heeft geanalyseerd kaart de advocaat aan dat, omdat een element in het relaas niet geloofwaardig is geacht, dit volgens de integrale toets niet meteen betekent dat de overige elementen ook niet geloofwaardig zijn.²⁹⁹

De IND ziet in weer een andere zaak van een man uit Irak het seksueel geweld waarover de man verklaarde ook niet als relevant element. In het voornemen laat de IND essentiële elementen, waaronder de verkrachting, onbesproken. Omdat de IND het seksueel geweld niet heeft besproken, stelt de advocaat van de man dat het seksueel geweld als geloofwaardig beschouwd moet worden. Wanneer dit niet het geval is, dient er volgens de advocaat een medisch onderzoek te worden opgestart voor de man. De man vertoont namelijk tekenen van mishandeling en verkrachting. Medisch onderzoek zou daarom volgens de advocaat kunnen bijdragen aan de geloofwaardigheid van het seksueel geweld.³⁰⁰ De advocaat heeft een immo-onderzoek aangevraagd, wat vervolgens is meegenomen in de besluitvorming, waarna alsnog een positieve beschikking van de IND volgde.³⁰¹

3.5 UITSPRAKEN RECHTBANK

UIT DE RECHTSPRAAK – SEKSUEEL GEWELD GEEN GROND VOOR ASIELVERGUNNING

Uit drie uitspraken blijkt het evident dat seksueel geweld op zichzelf niet onder de vervolgingsgronden van het Vluchtelingenverdrag valt. Een voorbeeld hiervan is de zaak van een Afghaanse minderjarige jongen van de Hazara-etniciteit³⁰², die werd ontvoerd door een groep onbekende mannen en werd verkracht. Zijn verhaal werd geloofwaardig geacht door de IND, maar toch zou dit geen raakvlakken hebben met de vervolgingsgronden in het Vluchtelingenverdrag. De IND stelt: *“Ten aanzien van de ontvoering en de verkrachting van eiser stelt verweerder zich op het standpunt dat deze gebeurtenissen, hoe triest ook, geen raakvlak hebben met het Vluchtelingenverdrag.”*³⁰³ De IND acht dus de ontvoering en verkrachting op zichzelf niet voldoende om te spreken van ‘vervolging’ voor de vluchtelingenstatus.

De rechtbank is het eens met de IND en acht het relevant wat de reden achter de ontvoering is geweest en of deze reden raakvlakken heeft met de gronden van vervolging in het Vluchtelingenverdrag. De rechtbank stelt: *“Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat niet aannemelijk is geworden dat eiser bij terugkeer het risico loopt op vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. In dat kader overweegt de rechtbank allereerst dat verweerder niet ten onrechte stelt dat uit eisers asielrelaas niet blijkt dat eiser is ontvoerd vanwege zijn etniciteit of zijn religie. [...] Dat uit het EASO-rapport van juni 2019 kan worden opgemaakt dat Hazara’s een groter risico lopen om ontvoerd te worden door zogenoemde anti-gouvernementele elementen dan andere burgers, is evenmin voldoende om een verband aan te nemen met een van de vervolgingsgronden*

298 Zienswijze, zaak nr. 1.

299 Zienswijze, zaak nr. 30.

300 Zienswijze, zaak nr. 40.

301 Beschikking, zaak nr. 40.

302 Hazara’s zijn een etnische minderheidsgroep in Afghanistan.

303 Rb. Den Haag, ZP 's-Hertogenbosch, 26 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12024.

van het Vluchtelingenverdrag. Dit betekent immers nog niet dat iedere ontvoering van een Hazara in verband kan worden gebracht met zijn etniciteit, nu ook Hazara's slachtoffer kunnen worden van reguliere criminaliteit." ³⁰⁴

Het valt Amnesty International op dat de rechtbank onvoldoende ingaat op bescherming van slachtoffers van seksueel misbruik. De rechtbank en de IND stellen dat er bescherming mogelijk is voor een Hazara-jongen in Afghanistan, terwijl uit diverse bronnen en landeninformatie blijkt dat slachtoffers geen bescherming kunnen krijgen én zelfs opnieuw slachtoffer kunnen worden van eengerelateerd geweld.

Rechtbanken achten het verder van belang of het seksueel geweld de directe reden is van vertrek.³⁰⁵

UIT DE RECHTSPRAAK – SEKSUEEL GEWELD ONDERWEG

Bij het beslissen over een asielaanvraag beoordeelt de IND de risico's van terugkeer naar het land van herkomst.³⁰⁶ Als het seksueel geweld zich heeft afgespeeld buiten het land van herkomst, ofwel onderweg tijdens de vlucht, ofwel in een land van tijdelijk verblijf, wordt er in de asielprocedure niet inhoudelijk op ingegaan.

Dit is ook zo in een uitspraak over een man uit Nigeria die is verkracht in Libië en slachtoffer is geworden van mensenhandel. De IND stelt dat hij bij terugkeer naar Nigeria niet te vrezen heeft voor de dader, omdat de verkrachting zich heeft afgespeeld in Libië en het niet aannemelijk is dat de dader op zoek gaat naar de man in Nigeria.³⁰⁷ In een andere zaak van een Afgaanse man oordeelt de rechtbank: *"Verweerder heeft terecht geconcludeerd dat de gestelde verkrachting van eiser in Iran niet kan leiden tot het verlenen van een asielvergunning, aangezien eisers asielmotieven worden getoetst aan de situatie in het land waarvan hij de nationaliteit heeft, Afghanistan."* ³⁰⁸

Uit de overige uitspraken komt naar voren dat verkrachting onderweg geen relevant element³⁰⁹ is voor een asielaanvraag, maar mogelijk wel aangevoerd kan worden in een reguliere aanvraag.³¹⁰ De gevolgen van een verkrachting onderweg (zoals psychisch trauma) zouden beter passen in een artikel 64-procedure³¹¹, zo blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Den Haag.³¹² Dit is een procedure waarin wordt vastgesteld of er vanwege medische aspecten uitstel van vertrek wordt verleend.

304 Rb. Den Haag, ZP 's-Hertogenbosch, 26 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12024.

305 Rb. Den Haag, 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:14718 en Rb. Den Haag, 8 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3227.

306 Artikel 1 Vluchtelingenverdrag.

307 Rb. Den Haag, ZP Amsterdam, 25 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11427.

308 Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 8 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5546.

309 Een relevant element is een deel van het asielrelaas dat raakt aan een onderwerp dat in verband staat met een beschermingsgrond, zoals vluchtelingenstatus.

310 Een voorbeeld van een reguliere verblijfsvergunning is het verblijf bij partner of verblijf vanwege werk of studie. Deze vergunningen hebben verschillende voorwaarden. Lees hierover meer op www.rijksoverheid.nl/wetten-en-regelingen/productbeschrijvingen/verblijfsvergunning.

311 Artikel 64 Vreemdelingenwet 2000: *'Uitzetting blijft achterwege zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen.'*

312 Rb. Den Haag, 26 maart 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3130.

Een ander voorbeeld hiervan is een asielaanvraag van een minderjarige jongen uit Gambia. Hierin werd door de IND ambtshalve³¹³ getoetst of er bij terugkeer een schending zou zijn van het recht op familielevens vanwege de band tussen hem en zijn opvanggezin in Nederland. Er moet bij het vaststellen van 'familielevens' sprake zijn van een afhankelijkheidsrelatie tussen de jongen en de opvangouders. De rechtbank stelde dat de dood van de moeder van de jongen en de verkrachting onderweg in Libië niet buiten beschouwing gelaten hadden mogen worden door de IND. Voor de behandeling van de posttraumatische stressstoornis zou het essentieel zijn dat hij zich voldoende veilig voelt en dat hij de steun heeft van volwassenen.³¹⁴

UIT DE RECHTSPRAAK – DISCRIMINATIE OP GROND VAN GENDERIDENTITEIT ALS GROND VOOR INTERNATIONALE BESCHERMING

Het is voor het verlenen van een verblijfsvergunning van belang dat de discriminatie (vanwege bijvoorbeeld lhbt zijn) in het land van herkomst *'een dusdanig ernstige beperking van [...] bestaansmogelijkheden opleveren.'*³¹⁵ De rechtbank oordeelde in een zaak van een trans vrouw uit Cuba, die werd vastgehouden door de politie en is mishandeld en verkracht, dat de IND mocht tegenwerpen dat zij geen bescherming heeft proberen te krijgen in Cuba: *"Dat van eiseres niet verwacht mag worden dat zij bescherming vraagt bij de politie, omdat zij is verkracht door een politieagent, volgt de rechtbank niet. Verweerder heeft in dat kader aan eiseres mogen tegenwerpen dat één politieagent niet het volledige politieapparaat vertegenwoordigt en dat eiseres niet heeft geprobeerd van hogere autoriteiten bescherming te krijgen."*³¹⁶

Deze argumentatie van de rechtbank is te zien in een andere uitspraak van de rechtbank van een Cubaanse trans vrouw: verkrachting door de politie wordt in bepaalde gevallen niet gezien als *'maatgevend [...] voor het gehele politieapparaat'*³¹⁷, maar meer als een willekeurige actie van een individu, waardoor er volgens de rechtbank geen sprake is van vervolging.

In andere uitspraken van de rechtbank die Amnesty International geanalyseerd heeft is echter te zien dat de IND volgens de rechtbank onvoldoende heeft gemotiveerd dat er *geen* sprake is van discriminatie en vervolging. Zo ook in de zaak van een Colombiaanse trans vrouw die herhaaldelijk verkracht en mishandeld is in detentie. De rechtbank oordeelt: *"Ook heeft verweerder, die niet weersprekt dat de seksuele oriëntatie van eiseres (mede) de aanleiding was voor de aanhouding door de politie in 2012, naar het oordeel van de rechtbank niet toereikend gemotiveerd waarom de seksuele oriëntatie van eiseres niet mede aanleiding kan zijn geweest voor haar strafdetentie en haar door verweerder geloofwaardig geachte onmenselijke en vernederende behandeling tijdens deze*

313 Ambtshalve houdt hier in dat de IND, zonder dat de asielzoeker of advocaat hiertoe verzoekt, toetst of iemand recht heeft op een reguliere verblijfsvergunning.

314 Rb. Den Haag, ZP Roermond, 2 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11191.

315 Rb. Den Haag, ZP Amsterdam, 13 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1554: *'Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiseres onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de door haar ondervonden problemen een dusdanig ernstige beperking van haar bestaansmogelijkheden opleveren dat het voor haar als transgender onmogelijk is om op maatschappelijk en sociaal gebied in Cuba te functioneren. Dat eiseres meermalen is aangehouden en gediscrimineerd, hoe belastend dit voor eiseres ook moet zijn geweest, is onvoldoende om te veronderstellen dat de situatie voor haar onhoudbaar is geworden.'*

316 Rb. Den Haag, ZP Amsterdam, 13 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1554.

317 Rb. Den Haag, 22 januari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:11203.

detentie in de vorm van herhaalde verkrachting en mishandeling door de bewaarders toen zij om hulp riep. De opmerking van verweerder ter zitting dat dit geen vorm van discriminatie hoeft te zijn omdat het nu eenmaal wel vaker voorkomt dat de algehele slechte situatie van gevangenen in Midden- en Zuid-Amerika slecht is, weerlegt niet de stelling van eiseres dat zij hiervan juist of mede vanwege haar seksuele oriëntatie het slachtoffer van is geworden. Dat eiseres volgens verweerder ook om een andere reden dan haar seksuele oriëntatie kan zijn kaalgeknipt door de politie, is eveneens onvoldoende gemotiveerd. Tot slot heeft verweerder, door te overwegen dat de meeste van deze gebeurtenissen verder in het verleden liggen, geen directe aanleiding hebben gevormd voor eiseres om het land te verlaten en ook om die reden niet zwaarwegend genoeg zijn, niet toereikend gemotiveerd dat deze incidenten kunnen passen in een patroon van discriminatie en daarom tot vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag kunnen leiden, althans een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM.”³¹⁸

In een andere zaak van een Colombiaanse trans vrouw is volgens de rechtbank onvoldoende gemotiveerd hoe de overheid bescherming zou kunnen bieden tegen de discriminatie en de problemen die zij heeft meegemaakt. De IND achtte geloofwaardig dat zij is geslagen, afgeperst, verkracht en anderszins seksueel misbruikt door de politie. De rechtbank stelt dat de bewijslast – of er bescherming kan worden geboden – dan wordt verschoven naar de IND, ook vanwege het gebrek aan eenduidige informatie of een thematisch ambtsbericht. *“De rechtbank is dan ook van oordeel dat verweerder met de in het voornemen en het bestreden besluit vervatte conclusie dat het in Colombia in het algemeen mogelijk is om bescherming van (hogere) autoriteiten in te roepen, niet heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast. Naar het oordeel van de rechtbank had verweerder daarnaast kenbaar moeten motiveren in hoeverre in Colombia in het algemeen aan de groep lhbt’ers, in het bijzonder aan transgenders, bescherming wordt geboden.”³¹⁹* De rechtbank oordeelt dat het beroep gegrond is en draagt de IND op een nieuw besluit te nemen.

De vraag of er sprake is van vervolging kwam ook terug in een zaak van de Afdeling, waarin een Surinaamse trans vrouw in het gelijk werd gesteld.³²⁰ De IND heeft het geloofwaardig geacht dat zij verschillende problemen heeft ervaren *vanwege* haar transgender zijn, waaronder bedreigingen, aanranding door een politieagent en verkrachting in een nachtclub en door een taxichauffeur. Toch is haar aanvraag afgewezen. De rechtbank en de IND hebben volgens de Afdeling onvoldoende getoetst *“of die vele inbreuken op het persoonlijke leven van de vreemdeling en de aantasting van haar meest fundamentele rechten gelet op artikel 3.36 [...] op zichzelf voldoende zijn om een gegronde vrees voor vervolging bij terugkeer naar Suriname aannemelijk gemaakt te achten”.*³²¹

318 Rb. Den Haag, ZP Rotterdam, 11 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15056.

319 Rb. Den Haag, ZP Roermond, 25 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6308.

320 ABRvS, 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4105.

321 ABRvS, 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4105, r.o. 3.2. Uit artikel 3.36 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 blijkt dat daden van lichamelijk of geestelijk geweld, inclusief seksueel geweld, in samenstel (met andere mensenrechtenschendingen) voldoende ernstig kunnen zijn dat ze daden van vervolging kunnen zijn in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag.

3.5.1 NOG GEEN IMMO-ONDERZOEK INGEDIEND DOOR DE ASIELZOEKER: RECHTER VOLGT OORDEEL IND

Uit de analyse van Amnesty International van iMMO-dossiers blijkt dat de rechtbank oordeelt dat de IND het asielrelaas (waar het seksueel geweld onder valt) als ongeloofwaardig mocht beoordelen als er (nog) geen iMMO-rapportage is ingebracht, omdat de verklaringen te summier worden geacht en het relaas niet is onderbouwd met documenten.

Zo oordeelde een rechtbank in een zaak van een man, die in het nader gehoor vertelde in het land van herkomst gemarteld te zijn aan zijn geslachtsdeel en getuige te zijn geweest van seksuele mishandeling, dat er geen stukken waren die zijn verhaal konden onderbouwen:

*“Nu verweerder de gestelde detentie en mishandeling niet ten onrechte ongeloofwaardig heeft geacht en eiser geen medische stukken heeft overlegd waaruit een mogelijk causaal verband tussen littekens en gestelde wijze van het ontstaan daaraan kan worden afgeleid, heeft verweerder ook geen aanleiding hoeven zien om een nader onderzoek in te stellen naar de littekens van eiser. Beroepsgrond faalt.”*³²² De man diende bij een opvolgende aanvraag een iMMO-rapport in en kreeg uiteindelijk een verblijfsvergunning.³²³

In sommige zaken wordt het feit dat iemand seksueel geweld of een verkrachting heeft meegemaakt pas later verteld, bij een opvolgende aanvraag. De IND kan dan tegenwerpen dat dit eerder ingebracht had kunnen worden. Rechtbanken gaan hier vaak in mee:

*“Met betrekking tot de verklaring van eiser over de verkrachting heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat van eiser had mogen worden verwacht dat hij dit aspect reeds bij de eerdere asielaanvraag naar voren had kunnen brengen. De enkele stelling van eiser dat hij dit uit schaamte heeft nagelaten is onvoldoende voor een ander oordeel.”*³²⁴

UIT DE RECHTSPRAAK – ONDERBOUWING MET MEDISCHE STUKKEN

In 45 zaken van de 138 rechtbankuitspraken geanalyseerd door Amnesty International ging het om medische aspecten waarbij lichamelijke en/of psychische klachten aan de orde kwamen. In 14 van die 45 zaken werd door de advocaat of asielzoeker verklaard dat de medische of lichamelijke klachten het gevolg waren van seksueel geweld. Advocaten brengen bijvoorbeeld naar voren dat de asielzoeker vanwege psychische problemen niet goed heeft kunnen verklaren of dat de asielzoeker lichamelijke klachten heeft die passen bij verkrachting. Dit moet dan wel onderbouwd worden met medische stukken. De rechtbank stelt bijvoorbeeld in een zaak: *“Dat eiseres zegt moeite te hebben om over haar ervaringen te spreken, laat onverlet dat niet is onderbouwd welke psychische klachten zij heeft en in hoeverre die haar zouden hebben belemmerd om te verklaren over haar asielmotieven. Het ligt op de weg van eiseres om dit te onderbouwen. Niet is gebleken dat eiseres hiervoor onvoldoende gelegenheid heeft gehad.”*³²⁵

³²² Uitspraak rechtbank, zaak nr. 57.

³²³ Positieve beschikking, zaak nr. 57.

³²⁴ Uitspraak rechtbank, zaak nr. 26.

³²⁵ Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 12 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11314.

Een andere situatie die voorkomt is die waarin de asielzoeker *wel* medische stukken indient waaruit blijkt dat er psychische problemen zijn, maar dit volgens de IND nog niet betekent dat er een causaal verband is met het asielrelaas. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarin de asielzoeker een doktersverklaring overlegt waarin staat dat de medische klachten passen bij een verkrachting. Zowel de IND als de rechtbank achten daarmee niet aangetoond dat de klachten zijn ontstaan als gevolg van hetgeen de asielzoeker heeft verteld.³²⁶ Dat iemand een doktersverklaring overlegt, betekent volgens de rechtbank dus niet dat de verkrachting heeft plaatsgevonden door de gestelde dader.³²⁷

Advocaten betogen vaak dat de IND een medisch onderzoek had moeten opstarten, gezien artikel 18 van de EU Procedurerichtlijn.³²⁸ Hierin is vastgelegd dat de IND een zogenaamd Forensisch Medisch Onderzoek (hierna: FMO) kan starten bij aanwijzingen van vervolging – zoals littekens – wanneer zij dit relevant acht. Een FMO kan volgens de IND ‘de causale relatie tussen de waargenomen medische verschijnselen en de door de vreemdeling gestelde vervolging of ernstige schade’ aantonen. In de geanalyseerde uitspraken komen twee uitspraken voor waarin de IND volgens de rechtbank een onderzoek had moeten starten.³²⁹ Hierbij was volgens de rechtbank van belang dat de advocaat en de asielzoeker specifiek om het onderzoek hadden verzocht en dit kon bijdragen aan de geloofwaardigheidsbeoordeling. De IND vond namelijk op een aantal onderdelen het asielverhaal niet aannemelijk, maar niet geheel ongeloofwaardig.³³⁰

Indien in het medisch advies geen beperkingen zijn vastgesteld óf de IND heeft zich aan de beperkingen gehouden (voldoende pauzes nemen bijvoorbeeld) zien veel rechtbanken dit als voldoende aanwijzing dat er geen medisch onderzoek opgestart hoeft te worden.

Een voorbeeld waarbij de rechter oordeelde dat de IND terecht geen medisch onderzoek heeft laten verrichten, ziet Amnesty terug in de volgende zaak. Een vrouw van een gezin vertelde verkracht te zijn door huursoldaten. De IND vond de problemen ongeloofwaardig. Er werd een dossier overlegd van GezondheidsZorg Asielzoekers (hierna: GZA), de organisatie voor huisartsenzorg voor asielzoekers in asielzoekerscentra. De advocaat beargumenteerde dat de vrouw niet goed kon verklaren tijdens het gehoor vanwege psychische klachten. De rechtbank oordeelde dat de IND geen medisch onderzoek hoefde op te starten omdat onduidelijk was wat voor psychische klachten er precies waren: *“Eiseres is gezien door een arts van FMMU. Deze heeft geconcludeerd dat eiseres zonder beperkingen kon worden gehoord. De overgelegde medische stukken onderbouwen geen*

326 Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:393.

327 Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:393.

328 Artikel 18 lid 1 Procedurerichtlijn 2013/32/EU: ‘1. Wanneer de beslissingsautoriteit dit voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 2011/95/EU relevant acht, en mits de verzoeker daarmee instemt, regelen de lidstaten een medisch onderzoek van de verzoeker betreffende aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. Bij wijze van alternatief kunnen de lidstaten erin voorzien dat de verzoeker dat medisch onderzoek regelt. [...]’

329 Rb. Den Haag, ZP ‘s-Hertogenbosch, 19 april 2022, en ABRvS, 24 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2021:16431.

330 ABRvS, 24 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2021:16431: ‘Ten aanzien van het verzoek van eiser om een littekenonderzoek te laten verrichten is de rechtbank van oordeel dat verweerder in het bestreden besluit ten onrechte het verzoek heeft afgewezen met de motivering dat de verklaringen van eiser over de problemen ten gevolge van zijn werkzaamheden voor de [werkgever] ongeloofwaardig worden gevonden. De rechtbank volgt deze redenering niet, omdat de uitkomst van een inwendig anaal onderzoek kan bijdragen aan de geloofwaardigheid van de verklaringen van eiser, aangezien eiser heeft gesteld dat hij tijdens de ontvoering is verkracht. Daarbij heeft eiser er in dit verband terecht op gewezen dat het asielrelaas ongeloofwaardig is geacht omdat verweerder een aantal onderdelen niet aannemelijk of vreemd heeft geacht, maar niet omdat eiser onvoldoende of tegenstrijdig heeft verklaard. De rechtbank wenst te benadrukken dat een dergelijk onderzoek zeer ingrijpend kan zijn, maar dat eiser en zijn gemachtigde expliciet om dit onderzoek hebben verzocht. Nu de uitkomst hiervan kan bijdragen aan de geloofwaardigheid van de problemen die eiser stelt te hebben ondervonden heeft verweerder dit onderzoek onvoldoende gemotiveerd afgewezen en moet een dergelijk onderzoek worden uitgevoerd. De beroepsgrond slaagt.’

concrete psychische klachten van eiseres [...] Uit het GZA-dossier van eiseres blijkt dat zij voor de gestelde psychische klachten geen medische behandeling ontvangt en dat ook niet duidelijk is in hoeverre zij een hulpvraag heeft. [...] De rechtbank ziet dan ook geen aanleiding voor de conclusie dat een verder medisch onderzoek nodig is alvorens op het beroep kan worden beslist. Het beroep op artikel 18 van de Procedurerichtlijn faalt daarom.

Verweerder heeft de enkele stelling van eiseres dat zij getraumatiseerd is onvoldoende mogen achten voor het instellen van een medisch onderzoek. Ook heeft verweerder mogen overwegen dat niet is gebleken dat een medisch onderzoek relevant is voor eiseres haar asielaanvraag nu de vaststelling van eiseres haar trauma geen onderbouwing kan vormen van hetgeen eiseres stelt dat haar overkomen is.”³³¹

Uit de analyse van Amnesty blijkt dat een medisch onderzoek dus volgens de IND niets zou kunnen veranderen aan de geloofwaardigheid van het asielrelaas. De rechtbank neemt dit over door te stellen dat een medisch onderzoek niet relevant is: *“Verweerder heeft daarbij erop gewezen dat de verklaringen die eiser heeft afgelegd ongeloofwaardig zijn. Omdat de geloofwaardigheidsbeoordeling de toets in rechte kan doorstaan, is verweerder op goede gronden tot de conclusie gekomen dat een FMO niet relevant kan zijn, zodat er geen verplichting bestond om eiser deze aan te bieden.”³³²*

3.5.2 VERSCHILLEND OORDEEL NA IMMO-ONDERZOEK

Wanneer er in zaken later alsnog een het iMMO-rapport wordt overlegd ziet Amnesty dat rechtbanken verschillend oordelen over deze medische rapportage. Er komt een duidelijke omslag in hoe rechtbanken iMMO-rapportages beoordelen, wanneer op 27 juni 2018 de Afdeling drie uitspraken doet over het toetsingskader van iMMO-rapporten en het vermogen om coherent, compleet en consistent te verklaren.³³³ In deze uitspraken is geoordeeld dat indien een iMMO-rapport op concludente en inzichtelijke wijze is opgesteld, de IND er niet aan voorbij kan gaan zonder zelf een medisch deskundige te raadplegen. Het rapport moet dan wel voldoen aan het onderdelenvereiste. Dit vereist dat het rapport van iMMO aangeeft op welke onderdelen van het verhaal dat iemand vertelt er een beperking is om te kunnen verklaren op een coherente, complete en consistente manier.

Sinds de uitspraak van de Afdeling van juni 2018 mag de IND niet ongemotiveerd het rapport van iMMO terzijde schuiven. Uit het iMMO-rapport moet dan wel blijken op welke onderdelen van het verhaal van een asielzoeker er een beperking is om consistent en coherent te verklaren. Het iMMO-rapport zou dan moeten aangeven op welke onderdelen van het geheugen (en dus herinneringen) de traumatische gebeurtenissen invloed hebben gehad. Dit is het zogenaamde onderdelenvereiste.

In zaken waar er volgens de IND niet aan het onderdelenvereiste is voldaan, zien we dat sommige rechtbanken het niet eens zijn met dit vereiste van de Afdeling. Dit komt terug bij uitspraken waar de advocaat of iMMO uitlegt waarom het vanuit wetenschappelijk oogpunt niet mogelijk is om te voldoen aan het onderdelenvereiste. iMMO legt dit als volgt uit: *“Fysieke en psychische klachten beïnvloeden zowel het opslaan van informatie als het terughalen van deze informatie. Deze problematiek beperkt zich niet slechts tot bepaalde gedeelten van*

³³¹ Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 12 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11314.

³³² Rb. Den Haag, ZP Roermond, 14 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3621.

³³³ ABRVS 27 juni 2018, (201607367/1/V2, 201607370/1/V2, 201703047/1/V2).

het geheugen, maar tast het hele geheugen en functioneren van een persoon aan.”³³⁴ Het is dus niet mogelijk voor iMMO om aan te geven op welke delen van het geheugen trauma precies invloed heeft. In verschillende uitspraken ziet Amnesty International dat dit argument door rechtbanken wordt overgenomen. Een voorbeeld:

*“Verweerder heeft ook niet gemotiveerd of, en zo ja, in hoeverre het wetenschappelijk wel mogelijk zou zijn aan het toetsingskader van de Afdeling te voldoen. Verweerder heeft tevens niet gemotiveerd waarom eiseres niet opnieuw is gehoord over de herkomst van de door iMMO geconstateerde littekens, de psychische en fysieke problemen, om aan de hand daarvan te beoordelen of, en zo ja, in hoeverre de bevindingen van iMMO alsnog als steunbewijs kunnen dienen voor de door eiseres gestelde feitelijke en gewelddadige toedracht en of mogelijk een nader medisch onderzoek geïndiceerd is.”*³³⁵

Ná de richtinggevende uitspraak van de Afdeling lijken uit de analyse van Amnesty International sommige rechtbanken het eens te zijn met het feit dat het onderdelenvereiste vanuit wetenschappelijk oogpunt niet tegengeworpen kan worden. We zien echter ook rechtbanken die meegaan met het argument van de IND dat er niet voldaan is aan het onderdelenvereiste en het iMMO-rapport de geloofwaardigheidsbeoordeling niet verandert. Het iMMO-rapport wordt dan aan de kant geschoven.

De zaak van een vrouw uit Iran laat zien hoe angst een rol kan spelen in het verklaren over seksueel geweld. In de zaak zien we de verschillende argumenten die de IND inbrengt én wat rechtbanken vervolgens met deze argumenten doen – en ingaan op het onderdelenvereiste.

De vrouw geeft aan een vrouwelijke tolk te willen, die bij het nader gehoor aanwezig is.³³⁶ In dit gehoor geeft zij aan dat ze problemen heeft gekregen in Iran door haar werk. De autoriteiten hebben haar huis doorzocht, waarna ze verhoord is door de inlichtingendienst. Tijdens dit gehoor werd zij geslagen en beschuldigd van drugsbezit. Ze wordt hiernaar gevraagd tijdens het gehoor bij de IND³³⁷:



334 Leeswijzer iMMO 2020, beschikbaar op: www.stichtingimmo.nl/wp-content/uploads/2020/03/Leeswijzer-iMMO-maart-2020.pdf

335 Uitspraak rechtbank, zaak nr. 8.

336 Eerste gehoor, zaak nr. 14.

337 Nader gehoor, zaak nr. 14.

De hoornedewerker: *“Hoe kwamen zij er ineens bij dat u drugs had meegenomen?”*

De vrouw: *“Dat weet ik niet.”*

De hoornedewerker: *“U had uw eigen kleding niet meer. Moest u daarom inwendig gefouilleerd worden?”*

De vrouw: *“Gelukkig ging de man niet inwendig zoeken, maar ze hebben mijn lichaam wel aangetast, overal. Eén van die mannen hield mijn handen vast en de ander zat aan mijn borsten, billen en heup.”*

In het gehoor wordt de vrouw meerdere keren emotioneel en ze krijgt pauzes van de hoornedewerker.

De advocaat schrijft in een brief naar de IND: *“[...] uit haar gedrag en verklaringen bij de nabespreking van het rapport van nader gehoor het vermoeden had gekregen dat er tijdens de detentie meer was gebeurd dan zij had verklaard [...]”* De vrouw vertelt aan de advocaat dat zij is verkracht in detentie. *“Ik heb cliënt nog gevraagd of dit de eerste keer was dat zij aan iemand hierover heeft verteld, wat zij bevestigde; ook haar echtgenoot in Iran weet hier niet van.”* De vrouw geeft aan dit niet verteld te hebben in het gehoor, uit angst dat haar familieleden achter de verkrachting zouden komen: *“Ik word gestenigd in Iran omdat ik ben getrouwd en dit is gebeurd.”*

In het voornemen acht de IND haar beroep en de daaruit ondervonden problemen niet geloofwaardig. Volgens de IND heeft de vrouw wisselende verklaringen afgelegd over het aantal mannen dat aanwezig was in de kamer tijdens de ondervraging.

In de beschikking stelt de IND dat de aangevoerde informatie van de advocaat het oordeel niet anders maakt. In die informatie stond dat vrouwen in Iran een grote kans lopen op verkrachting in detentie. De IND blijft bij het standpunt dat de verklaringen van haar ‘vaag en ongerijmd’ zijn.

De rechtbank stelt vast dat de IND haar verklaringen ongeloofwaardig mocht achten. De advocaat heeft in beroep aangevoerd dat de IND medisch onderzoek had moeten starten op basis van artikel 18 van de Procedurerichtlijn. De rechtbank is het hier niet mee eens. Die stelt dat, gezien zij pas na het nader gehoor in een brief de IND heeft verteld over de verkrachting, de IND geen nader medisch onderzoek hoeft in te stellen. De rechtbank stelt dat het voorzienbaar is dat de uitkomsten van een nader medisch onderzoek niet tot een ander, positief, oordeel over de geloofwaardigheid van het relaas zullen leiden. De advocaat stelt hoger beroep in, maar dit wordt ongemotiveerd afgewezen door de Afdeling.

De vrouw dient opnieuw een aanvraag in, waarbij zij verschillende documenten overlegt, waaronder een iMMO-rapport. In het rapport wordt geconcludeerd dat zowel haar psychische als lichamelijke klachten passend zijn bij haar relaas. De heftige schuld- en schaamtegevoelens die zij heeft over het seksuele geweld dat zij heeft moeten ondergaan, hebben er volgens de iMMO-specialisten toe geleid dat zij tijdens de gehoren niet goed heeft kunnen verklaren.

In het nieuwe gehoor vraagt de IND over de verschillende documenten die zijn ingebracht en over haar bekering. Er wordt ook gevraagd wat zij wil aantonen met het iMMO-rapport, ook met betrekking tot de verkrachting. Ze antwoordt: *“Dat ik niet gelogen heb.”*³³⁸

De rechtbank stelt dat IND niet zomaar het rapport aan de kant kan schuiven: *“Verweerder heeft bij de geloofwaardigheid van deze verklaringen van eiseres verder niet betrokken dat het iMMO-rapport [...] onderschrijft dat de klachten van eiseres typerend zijn voor het gestelde geweldsrelaas (namelijk seksueel geweld). Dat het rapport niet onontkoombaar dwingt tot de conclusie dat de gestelde verkrachting heeft plaatsgevonden, maakt niet dat dat rapport terzijde kan worden geschoven alsof het van nul en generlei waarde is.”* De rechtbank draagt de IND op een nieuw besluit te nemen, omdat de IND daarnaast het besluit onvoldoende heeft gemotiveerd omtrent haar bekering. De vrouw krijgt een aanvullend gehoor, waarin vooral vragen worden gesteld over haar bekering. De IND verleent haar een verblijfsvergunning. Het is onduidelijk of het iMMO-rapport heeft bijgedragen aan deze beslissing, want de beschikking bevat geen motivering.

3.5.3 HOOFDLIJNEN VERSUS DETAILS: WISSELEND BEELD IN DE RECHTSPRAAK

De IND stelt dat iMMO alleen iets kan zeggen over het vermogen om coherent te verklaren over *details*.³³⁹ De IND beargumenteert in veel zaken dat de asielzoeker op hoofdlijnen niet goed kan verklaren en dat het verhaal dat de asielzoeker heeft verteld in het algemeen dus niet coherent en consistent is. De conclusies uit de iMMO-rapportage maken dit niet anders, aldus de IND.

Rechtbanken en de Afdeling zijn het niet altijd eens over wat precies hoofdlijnen en wat precies details zijn van het relaas. Zo ook in de eerder uitgelichte zaak van Gloria.³⁴⁰ Zij kon volgens de IND niet verklaren op hoofdlijnen en waren de rechtbank en de Afdeling het niet met elkaar eens zijn over wat hoofdlijnen en details zijn. In een andere zaak van een man uit Nigeria, die is ontvoerd door Boko Haram en vermeend slachtoffer is van seksueel geweld, is de rechtbank het niet eens met de IND. De rechtbank stelt dat de IND onterecht heeft tegengeworpen dat hij op hoofdlijnen niet kan verklaren en dat het ging om details:

*“Zo verwacht verweerder van eiser dat hij meer kan vertellen over de personen die bij hem in de kamer waren, hoeveel bewegingsvrijheid hij had en hoeveel mensen er in het hele gebouw aanwezig waren. De rechtbank is van oordeel dat deze tegenwerpingen wel degelijk details betreffen.”*³⁴¹

De Afdeling is het in deze zaak niet eens met de rechtbank en stelt dat de IND het asielrelaas op hoofdpunten ongeloofwaardig had mogen vinden: *“De staatssecretaris wijst er verder terecht op dat de rechtbank voorbij is gegaan aan zijn standpunt dat de vreemdeling verklaringen heeft afgelegd die op zichzelf, dus los van de vraag of hij in staat was om compleet, coherent en consistent te verklaren, al bevreemdend zijn. Omdat de verklaringen op zichzelf al bevreemdend zijn, kan de omstandigheid dat de vreemdeling toen hij werd gehoord over zijn asielrelaas werd gehinderd door medische klachten, niet in de weg staan aan het ongeloofwaardig achten van die verklaringen.”*³⁴²

De advocaat van de man stapte naar het EHRM. Die oordeelde dat de klacht niet ontvankelijk was.³⁴³

338 Gehoor opvolgende aanvraag, zaak nr. 14.

339 Dit is in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 21 december 2018 (ECLI:NL:RVS:20S:4296).

340 Gefingeerde naam.

341 Uitspraak rechtbank, zaak nr. 68.

342 Uitspraak Afdeling, zaak nr. 68.

343 Uitspraak EHRM, zaak nr. 68.



In de zaak van Maral gaat de rechter mee met de IND en oordeelt dat de conclusie van iMMO ziet op de details, en niet op de hoofdlijnen van het asielrelaas. De IND en de rechter verwachten dat zij op hoofdlijnen aannemelijk kan verklaren, terwijl iMMO concludeert dat zij door haar vele klachten niet compleet en consistent heeft kunnen verklaren:

MARAL³⁴⁴ UIT ARMENIË

Maral wordt geboren in Armenië. Door haar etnische afkomst ondervindt ze al vanaf haar jeugd discriminatie, aanvallen en mishandelingen vanwege de etnische spanningen in het land. Het huis van haar ouders wordt in brand gestoken en haar ouders komen om in de vuurzee. Maral is zwanger en verliest na deze aanval haar baby. Na een grote aardbeving in Armenië, waarbij ze haar man verliest, komt ze bij een vriend te wonen die actief lid is van een politieke oppositiepartij en gezocht wordt door de overheid. Ze wordt tweemaal bezocht door de politie, die op zoek is naar haar vriend. Bij het tweede bezoek verkrachten zij haar. Haar vriend helpt haar daarna om het land te verlaten en ze vlucht via Rusland naar Nederland, waar ze asiel aanvraagt.

Voorafgaand aan de gehoren is geen medisch onderzoek gedaan, omdat er toen nog geen sprake was van een 'medisch horen advies'. Tijdens het nader gehoor vertelt Maral dat ze geschopt, geslagen en bedreigd is door de politie. Dat ze ook verkracht is, durft ze in deze eerste asielprocedure nog niet te vertellen. Ze huilt onophoudelijk en vertelt dat ze ook vernederd is en dat ze over haar heen hebben geplast. De hoornedewerker vraagt niet verder naar de mishandelingen.³⁴⁵

³⁴⁴ Dit is een bestaande casus met een gefingeerde naam om de identiteit van de persoon te beschermen. Dit is een van de zaken die zijn uitgewerkt in deze analyse. Het dossier is in het bezit van iMMO en ingezien door de Amnesty-onderzoekers.

³⁴⁵ Nader gehoor, zaak nr. 61.

De hoornedewerker vraagt in het aanvullend gehoor waarom Maral geen bescherming heeft gevraagd bij de autoriteiten.³⁴⁶

Omdat Maral niet direct actie ondernam na het politiebezoek, kwalificeert de IND dat als 'inconsequent handelen' en hecht daarom geen geloof aan haar verklaringen over het politiebezoek.³⁴⁷ De IND vindt het bovendien vreemd dat Maral geen exacte datum meer weet van het politiebezoek. De IND wijst haar asielverzoek af en stelt dat er van haar asielrelaas geen positieve overtuigingskracht uitgaat.³⁴⁸

Maral doet een opvolgende aanvraag en overlegt daarbij een iMMO-rapportage. Ze heeft last van tal van fysieke en psychische klachten, waaronder herbelevingen, nachtmerries en spanning. Het is in deze tweede asielprocedure dat ze durft te verklaren dat zij niet alleen is mishandeld tijdens het politiebezoek, maar dat zij ook is verkracht. Tijdens het gehoor opvolgende aanvraag, bij een vrouwelijk tolk en ambtenaar, vertelt Maral dat ze tijdens het gehoor in de eerste procedure te veel angst en schaamte ervoer om over de verkrachting te durven te praten.³⁴⁹

iMMO concludeert in haar rapportage dat Maral ernstige psychische klachten heeft die typerend zijn voor de kern van haar asielrelaas. iMMO concludeert dat de klachten van Maral, zowel nu als tijdens het eerste en nader gehoor, zeker hebben geïntereferd met het doen van een compleet en consistent asielrelaas.³⁵⁰

De IND stelt in haar voornemen dat de conclusie van iMMO ziet op het verklaren op detailniveau, en dat het niet wegneemt dat Maral op hoofdlijnen niet-aannemelijke verklaringen heeft afgelegd. En de geloofwaardigheid van Marals relaas, waarop haar asielverzoek werd afgewezen, ging volgens de IND niet over details, maar over hoofdlijnen, zoals waarom Maral geen actie ondernam na het politiebezoek. De IND stelt verder dat in de iMMO-rapportage niet is onderbouwd waarom de psychische klachten van Maral typerend zijn voor het seksueel misbruik en dat er niet wordt uitgelegd waarom het typerend is voor iemand die is verkracht door politiemensen.³⁵¹ De IND stelt dat het asielrelaas nu niet ineens geloofwaardig wordt door de iMMO-rapportage.

Maral voert aan dat de iMMO-rapportage een deskundigenbericht is dat de IND niet zomaar met een paar kritische kanttekeningen opzij mag schuiven. En dat het iMMO-rapport ziet op de kern van haar relaas en dat haar klachten ervoor zorgden dat zij niet coherent heeft kunnen verklaren.

De rechter gaat mee met de IND en stelt dat de conclusie van iMMO ziet op de details en dat Maral geacht wordt op de hoofdlijnen aannemelijk te kunnen verklaren. Wat betreft de schaamte om over het seksueel misbruik te praten stelt de rechtbank: *“Verweerder heeft hiertegen terecht ingebracht dat niet de verkrachting en traumatische ervaringen in de eerdere asielprocedure ongeloofwaardig zijn bevonden, maar de aanleiding en de gebeurtenissen daarvóór (...). Uit het iMMO-rapport*

346 Aanvullend nader gehoor, zaak nr. 61.

347 Voornemen, zaak nr. 61.

348 Beschikking, zaak nr. 61.

349 Gehoor Opvolgende Aanvraag, zaak nr. 61.

350 iMMO-rapportage, zaak nr. 61.

351 Voornemen, zaak nr. 61.

noch uit andere stukken is aannemelijk geworden dat eiseres niet in staat is te verklaren over de aanleiding en de gebeurtenissen die uiteindelijk geleid zouden moeten hebben tot het gestelde misbruik.”³⁵²

De rechter gaat ook mee met de kwalificatie van de IND dat, wanneer iMMO een gestelde problematiek als typerend bestempeld, dat betekent dat er ook andere oorzaken mogelijk zijn voor haar problematiek. De rechter verklaart het beroep van Maral ongegrond.

Maral dient geen hoger beroep in. VluchtelingenWerk ondersteunt haar daarna bij een verzoek op medische gronden (art. 64 procedure). Daar weet Amnesty de uitkomst niet van.

3.5.4 SEKSUEEL GEWELD GELOOFWAARDIG, TOCH AFWIJZING ASIELVERZOEK DOOR DE IND

UIT DE RECHTSPRAAK – GELOOFWAARDIGHEID SEKSUEEL GEWELD EN BESCHERMING AUTORITEITEN IN HET LAND VAN HERKOMST

In 73 van de 138 rechtbankuitspraken achtte de IND van mensen die asiel hebben aangevraagd het seksueel geweld dat zij hebben meegemaakt niet geloofwaardig.

Als de IND inhoudelijk heeft gekeken naar het asielrelaas, kunnen er verschillende argumenten naar voren komen waarom het seksueel geweld niet geloofwaardig wordt geacht. Een voorbeeld hiervan is wanneer de IND de kern van het asielrelaas ongeloofwaardig acht en de problemen die daaruit voortvloeien dan meestal ook automatisch ongeloofwaardig acht. De focus ligt dan voornamelijk bij de geloofwaardigheid van het asielverhaal, bijvoorbeeld de gestelde bekering³⁵³, en niet bij het seksueel geweld. Dit lijkt anders te zijn als het seksueel geweld onderdeel is van het proces van bekering of een duidelijke rol heeft gespeeld bij het ontdekken van iemands seksuele oriëntatie. De IND moet dan dit onderdeel wél apart op geloofwaardigheid beoordelen, zo blijkt uit verschillende uitspraken.³⁵⁴

Rechtbanken oordelen in het overgrote deel van de geanalyseerde zaken dat de IND het asielrelaas inderdaad ongeloofwaardig had mogen achten. De genoemde tegenstrijdigheden, bijvoorbeeld over het aantal daders, worden dan door de rechtbank overgenomen: *“De eerst ter zitting gegeven uitleg over het door drie mannen, dan wel door één man zijn verkracht, namelijk dat eiser bedoelde dat hij door twee man was vastgehouden en door één man was verkracht, overtuigt niet. Eiser had over een zo ingrijpende gebeurtenis tijdens zijn gehoor helder en eenduidig moeten verklaren, en dat heeft hij niet gedaan.”³⁵⁵* De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

³⁵² Uitspraak Rechtbank, zaak nr. 61.

³⁵³ In veel landen worden niet- of andersgelovigen vervolgd. Artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag zegt dat godsdienst een grond is voor vervolging.

³⁵⁴ Zie bijvoorbeeld twee Iraanse zaken, waarin vrouwen zich na een verkrachting afwenden van de islam. Beide gegrond beroep: Rb. Den Haag, ZP Utrecht, 10 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:14953 en Rb. Den Haag, ZP Amsterdam, 23 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5458.

³⁵⁵ Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 3 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:11537.

In 11 zaken waarin de IND het seksueel geweld ongeloofwaardig achtte, oordeelde de rechtbank dat de IND onvoldoende gemotiveerd had waarom zij bepaalde gebeurtenissen ongeloofwaardig achtte of dat het besluit onvoldoende was gemotiveerd.³⁵⁶ Dit is bijvoorbeeld zo in de zaak van een jongen uit Afghanistan die aangeeft als dansjongen seksueel misbruikt te zijn. De IND werpt tegen dat het seksueel misbruik lang niet is opgemerkt door zijn omgeving en dat dit ongeloofwaardig is. De rechtbank overwoog: *“De rechtbank volgt verweerder niet in haar vooronderstelling dat het bevreemdend is dat eisers omgeving het langdurige misbruik niet heeft opgemerkt. Van algemene bekendheid kan worden geacht dat zelfs in Nederland gevallen van (seksueel) misbruik meerdere jaren onopgemerkt zijn gebleven bij familie, onderwijsgeveenden en jeugdzorginstanties. Er is derhalve geen enkele reden om onaannemelijk te achten dat dit in Afghanistan, waar institutionele overheidszorg voor minderjarigen blijkens het algemeen ambtsbericht nauwelijks bestaat, (seksueel) misbruik voor langere tijd onopgemerkt blijft.”*³⁵⁷ De rechtbank verklaart het beroep gegrond en draagt de IND op om een nieuw besluit te nemen.

BESCHERMING DOOR AUTORITEITEN

In 40 zaken van de 138 uitspraken is het seksueel geweld geloofwaardig geacht door de IND. Toch zijn er verschillende argumenten waarom de IND de asielzoeker geen verblijfsvergunning verleent. De reden die het meeste naar voren komt is dat de asielzoeker bescherming kan invoeren bij de autoriteiten in het land van herkomst. Hierbij haalt de IND meestal informatie uit ambtsberichten³⁵⁸ aan over de mogelijkheid tot het doen van aangifte tegen seksueel geweld.³⁵⁹ Soms acht de rechtbank onvoldoende gemotiveerd dat bescherming kan worden geboden, maar vaak gaan rechtbanken mee met de IND dat er bescherming mogelijk is in het land van herkomst.³⁶⁰

In 24 zaken komt (de mogelijkheid tot) aangifte bij de autoriteiten in het land van herkomst ter sprake door zowel de asielzoeker en advocaat als de IND. In deze zaken werpt de IND tegen dat er geen aangifte is gedaan en dat iemand dus bescherming kan invoeren. Dit wordt eerder aangenomen bij een ‘veilig land’ van herkomst.³⁶¹ De drempel voor bescherming in een ‘veilig land’ van herkomst is hoog, zo blijkt ook bij een uitspraak over een vrouw uit Georgië. Zij stelt niet naar de politie te durven stappen voor de problemen die zij heeft ervaren vanwege haar werk als sekswerker. De IND acht het geloofwaardig dat zij is mishandeld en verkracht door de politie. De rechtbank oordeelt echter dat zij alsnog bescherming kan vragen: *“Dat zij de politie niet vertrouwt omdat zij eerder door hen is verkracht en mishandeld, is niet voldoende om die hulp niet in te roepen. Daarbij wordt in overweging genomen dat deze gebeurtenissen – hoe treurig ook – plaatsvonden toen eiseres nog prostitué was.”*³⁶²

356 Rb Den Haag, ZP Middelburg, 24 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:13984, Rb Den Haag, ZP Amsterdam, 5 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:16276, Rb Den Haag, 1 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5914, Rb Den Haag, ZP Zwolle, 1 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8212, Rb Den Haag, ZP Roermond, 26 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5933, Rb Den Haag, ZP Utrecht, 10 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:14953, Rb Den Haag, ZP Zwolle, 17 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12228, Rb Den Haag, ZP Haarlem, 23 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:14175, Rb Den Haag, 24 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:15001, Rb Den Haag, ZP Arnhem, 4 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6055 en Rb Den Haag, ZP Amsterdam, 21 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10862.

357 Rb. Den Haag, ZP Zwolle, 1 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8212.

358 Een ambtsbericht is een rapport, opgesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken, met informatie over de situatie in een bepaald land van herkomst.

359 Bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 23 april 2021, ZP Amsterdam, ECLI:NL:RBDHA:2021:5542 en ABRvS, 11 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:755.

360 Rb. Den Haag, 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11066.

361 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 1 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:12146, Rb. Den Haag, 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11066, Rb. Den Haag, ZP Roermond, 23 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6308 en Rb. Den Haag, ZP Middelburg en 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11394.

362 Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 17 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12963.

Amnesty maakt zich zorgen over wat de rechtbank met deze uitspraak impliceert. Mensen of groepen die worden gediscrimineerd of specifieke risico's lopen, in dit geval sekswerkers, worden geconfronteerd met moeilijke uitdagingen bij het doen van aangifte van seksueel geweld.³⁶³ De IND en de rechter moeten deze kwetsbaarheid en risico's op terugkeer erkennen.

Maar ook in landen die niet op de lijst van 'veilige' landen staan kunnen mensen bescherming inroepen bij de autoriteiten, volgens de IND.³⁶⁴ Dit was ook het geval bij een vrouw uit Gambia. Zij bracht bronnen naar voren waaruit bleek dat verkrachting en huiselijk geweld in Gambia voornamelijk als privéaangelegenheid worden beschouwd. De rechtbank oordeelde echter dat het voor vrouwen niet geheel uitgesloten is om bij huiselijk geweld naar de politie te gaan: *"Uit de bronnen waarnaar eiseres verwijst, blijkt [...] evenals dat vrouwen huiselijk geweld vaak niet melden uit angst of als gevolg van discriminatie of ongelijke machtsverhoudingen, maar uit deze stukken blijkt niet dat het vragen van bescherming tegen huiselijk geweld bij voorbaat kansloos is en dat vrouwen helemaal geen bescherming van de politie kunnen verkrijgen. Om die reden heeft verweerder van eiseres mogen verwachten dat zij alvorens in Nederland asiel aan te vragen de bescherming van de autoriteiten van Gambia had ingeroepen."*³⁶⁵ Het beroep van de vrouw wordt ongegrond verklaard.

In tien zaken oordeelde de rechtbank dat de IND het besluit onvoldoende had gemotiveerd.³⁶⁶ Rechtbanken stellen dan bijvoorbeeld dat er beter gemotiveerd moet worden waarom iemand zich kan wenden tot de hogere autoriteiten, als er wél aangifte is gedaan maar daar niets mee is gebeurd. Dit is voornamelijk zo wanneer er geen eenduidig beeld blijkt te zijn over de mogelijkheid tot bescherming uit de bronnen die zijn aangehaald door de betrokkene of advocaat.³⁶⁷ Bij seksueel geweld binnen het huwelijk maakt het bijvoorbeeld een groot verschil of dit strafbaar is in het land van herkomst.³⁶⁸ Wanneer seksueel geweld binnen het huwelijk niet strafbaar is, zal dit betekenen dat er in principe geen bescherming van de autoriteiten ingeroepen kan worden. De rechtbank oordeelde bij een zaak van een vrouw uit Iran, die seksueel geweld meemaakte binnen haar huwelijk, dat de IND onvoldoende had gemotiveerd waarom haar bescherming kan worden geboden in Iran. De rechtbank stelde: *"Uit deze ambtsberichten blijkt onder meer dat seksueel geweld binnen het huwelijk niet strafbaar is en dat er ook geen wet is die huiselijk geweld verbiedt. Ook staat er dat een man zijn vrouw elders in het land kan laten opsporen als zij zonder zijn toestemming is vertrokken. Gelet op deze informatie is de rechtbank van oordeel dat verweerder, door enkel te stellen dat aangifte tegen huiselijk geweld in Iran mogelijk is, onvoldoende heeft gemotiveerd dat er door de autoriteiten in Iran in het algemeen bescherming wordt geboden tegen huiselijk geweld, waaronder seksueel geweld."*³⁶⁹ Het beroep van de vrouw was gegrond.

363 Lees verder in Amnesty's rapport: *Ireland: "We live within a violent system." Structural violence against sex workers in Ireland* (25-01-2022) beschikbaar op www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/ireland-laws-criminalizing-sex-work-are-facilitating-the-targeting-and-abuse-of-sex-workers/ p. 32.

364 Voor een volledig overzicht van de voorwaarden voor bescherming van de autoriteiten, zie VluchtWeb: *'Introductie VWN-Bescherming autoriteiten en binnenlands beschermingsalternatief'*.

365 Rb. Den Haag, 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11066.

366 Rb Den Haag, ZP Rotterdam, 11 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15056, Rb Den Haag, ZP Roermond, 25 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6308, Rb Den Haag, ZP Middelburg, 12 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13386, Rb Den Haag, ZP Middelburg, 12 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13570, Rb Den Haag, ZP Middelburg, 14 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1906, Rb Den Haag, ZP Amsterdam, 10 mei 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:12815, Rb Den Haag, ZP Amsterdam, 23 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5458, Rb Den Haag, ZP Amsterdam, 23 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5542, Rb Den Haag, ZP Amsterdam, 19 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11040 en Rb Den Haag, ZP Amsterdam, 7 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11022.

367 Voorbeelden hiervan zijn uitspraken over een trans vrouw uit Colombia ECLI:NL:RBDHA:2018:6308 en over een Afghaanse man die behoort tot de Hazara-bevolkingsgroep ECLI:NL:RBDHA:2019:1906.

368 Rb. Den Haag, ZP. Amsterdam, 23 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5542.

369 Rb. Den Haag, 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5542.

Het ambtsbericht Iran uit 2022 stelt dat het voor vrouwen in de praktijk zelden mogelijk is om aangifte te doen van seksueel geweld door derden. Dit vanwege de hoge bewijslast en het risico dat het slachtoffer zelf strafrechtelijk vervolgd wordt wegens buitenechtelijke seks.³⁷⁰ De IND neemt door de informatie uit dit ambtsbericht aan dat slachtoffers van eengerelateerd en seksueel geweld (en mensen die lhbti zijn) geen bescherming kunnen krijgen van de autoriteiten.³⁷¹

3.6 RAAD VAN STATE (DE AFDELING): ERKENNING BELANG IMMO-RAPPORT

Bij de uitspraken van de Afdeling was in de analyse van Amnesty International in weinig zaken argumentatie te vinden en werd vaak alleen benoemd of een uitspraak wel of niet ontvankelijk was. In een paar zaken is de argumentatie van de Afdeling wel uiteengezet; dit ging dan vooral over de ingebrachte iMMO-rapportage. Daaruit bleek in een zaak³⁷² dat het belang van de iMMO-rapportage erkend wordt door de Afdeling. De Afdeling haalt in deze zaak de uitspraak van 27 juni 2018 aan, waarin benadrukt wordt dat de staatssecretaris niet voorbij kan gaan aan een rapport van iMMO zonder zelf een medisch deskundige te raadplegen. De Afdeling acht in twee zaken de iMMO-rapportage niet voldoende wanneer het asielrelaas op hoofdlijnen ongeloofwaardig verklaard is.³⁷³ De IND had het ongeloofwaardig kunnen verklaren, omdat de elementen op zichzelf onwaarschijnlijk zijn.³⁷⁴

De Afdeling heeft op 7 december 2022 een uitspraak gedaan over het onderdelenvereiste.²⁶⁷ De Afdeling komt terug op de uitspraak in 2018 en oordeelt dat een het iMMO-rapport niet enkel vanwege het feit dat er niet is voldaan aan het onderdelenvereiste aan de kant geschoven mag worden. Deze uitspraak volgde echter na de analyse van de dossiers en rechtspraak.

3.7 EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: ZAKEN NIET-ONTVANKELIJK

In de 80 zaken die geanalyseerd zijn door Amnesty International, hebben 7 advocaten een klacht ingediend bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).³⁷⁵ In al deze zaken was de uitspraak 'niet-ontvankelijk' (*inadmissible*) en dit werd verder niet onderbouwd. In twee zaken werd er beroep gedaan op artikel 3 EVRM (verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing) en artikel 13 EVRM (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel).³⁷⁶ In een van deze zaken werd door de advocaat expliciet verwezen naar het feit dat nagelaten is onderzoek te doen of de asielzoeker slachtoffer is geweest van mishandelingen en verkrachtingen.³⁷⁷

370 Ambtsbericht Iran, mei 2022, p. 47.

371 Kamerbrief over landenbeleid Iran, 29 augustus 2022, p. 2.

372 Uitspraak RvS, zaak nr. 5.

373 Uitspraak RvS, zaken nr. 12, 51, 68.

374 Uitspraak RvS, zaak nr. 51.

375 Zaken nr. 1, 12, 20, 24, 49, 54, 58.

376 Beslissing EHRM, zaken nr. 1 en nr. 12.

377 EHRM, zaak nr. 1.

3.8 ONTBREKENDE KENNIS OVER VROUWENRECHTEN EN SEKSUEEL GEWELD

Het is opvallend dat in geen enkel dossier in deze analyse door een advocaat een beroep werd gedaan op het Istanbul Verdrag of het VN-Vrouwenverdrag.

Hieruit kan worden afgeleid dat er gebrekkig bewustzijn en kennis is onder de advocatuur van deze internationale verdragen en standaarden inzake vrouwenrechten en slachtoffers van seksueel geweld. Om deze internationale verdragen en mensenrechtenstandaarden tijdens de asielprocedure in individuele gevallen toe te kunnen passen zou er in de opleiding en training van advocaten, naast kennis over de mensenrechtenstandaarden en verplichtingen, aandacht moeten zijn voor het signaleren van seksueel geweld, de juiste doorverwijzing, gendergelijkheid en intersectionele discriminatie.

UIT DE RECHTSPRAAK – ONJUISTE BEWOORDINGEN DOOR DE RECHTBANK

In verschillende uitspraken komt naar voren dat de rechter de termen seksueel geweld, verkrachting, mishandelingen en seksueel misbruik door elkaar gebruikt. In een zaak van twee Irakese zussen stelt de advocaat dat er sprake is van verkrachting, waarna de rechtbank dit *'intiem zijn met een andere man dan haar echtgenoot'* noemt.³⁷⁸

³⁷⁸ Rb. Den Haag, ZP Middelburg, 21 december 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:14457.

CONCLUSIE VAN AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty International concludeert uit de analyse van 80 iMMO-dossiers en de aanvullende analyse van 138 rechtbankuitspraken dat er sterke aanwijzingen zijn dat de procedure voor de beoordeling van asielaanvragen niet gendersensitief is en slachtoffers van seksueel geweld zelfs kan hertraumatiseren.

Schaamte in verband met trauma vanwege seksueel geweld wordt niet gezien als een verschoonbare reden waarom iemand pas in een later stadium over seksueel geweld kan spreken. Ook medische rapporten worden in sommige gevallen uitgesloten als ze in een later stadium van de procedure ingediend worden. Een verzoek om een vrouwelijke tolk wordt niet altijd ingewilligd, ondanks de internationale verplichting daartoe.

Hoewel de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op grond van artikel 18 van de EU-procedure richtlijn verplicht is een forensisch medisch onderzoek in te stellen wanneer er aanwijzingen zijn dat iemand seksueel geweld en foltering heeft ondergaan, heeft de IND in geen van de geanalyseerde zaken zelf medisch onderzoek verricht. Dit terwijl een verblijfsvergunning werd verleend in 71% van de zaken waarin een medisch rapport van iMMO werd overgelegd, wat aangeeft dat een medisch rapport relevant kan zijn.

Seksueel geweld wordt door de IND doorgaans niet als een aparte grond of relevant element beoordeeld. De IND beschouwt het seksueel geweld als onderdeel van een ander element, en als de IND het andere element niet geloofwaardig acht, wordt het seksueel geweld dus ook niet geloofwaardig geacht. Dit is niet in overeenstemming met de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling, waarbij alle relevante elementen van het asielverzoek in samenhang met elkaar moeten worden beoordeeld..

Het Istanbul Verdrag en het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) vereisen een gendersensitieve interpretatie van het Vluchtelingenverdrag en het beginsel van non-refoulement, door een grondig onderzoek van de risico's en de onherstelbare schade waaraan slachtoffers van seksueel geweld bij terugkeer naar het land van herkomst kunnen worden blootgesteld. Uit de analyse blijkt dat de vijf vervolgingsgronden in het Vluchtelingenverdrag en het beginsel van non-refoulement niet altijd gendersensitief worden geïnterpreteerd. Op grond van het Istanbul Verdrag en het VN-Vrouwenverdrag moet in overweging worden genomen om geslacht en/of gender op te nemen als vervolgingsgrond in de nationale vluchtelingenwetgeving.

Mensen die seksueel geweld hebben meegemaakt hebben vaak last van psychische en lichamelijke klachten, variërend van lichamelijke pijn en slaapproblemen tot PTSS-symptomen en zelfmoordgedachten. Amnesty International vindt het opmerkelijk dat IND-medewerkers die vaak slachtoffers van seksueel geweld horen, geen verplichte training krijgen over het horen van slachtoffers van seksueel geweld.

Door het ondertekenen van het Nationaal Actieplan over Vrouwen, Vrede en Veiligheid (NAP 1325) is

Nederland in subdoel 3.4 gehouden aan de verplichting tot het beschermen van vrouwen en meisjes in al hun diversiteit tegen geweld. Dit omvat het doel dat Nederland zich inzet voor een gendersensitieve, responsieve en transformatieve aanpak tijdens de asielprocedure en een 'survivor-centered approach'. Het is opvallend dat in de voortgangsrapportage van het ministerie van Justitie en Veiligheid niet wordt gerapporteerd over de vorderingen met betrekking tot dit doel. In het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, dat in 2023 werd gepubliceerd, zijn geen specifieke doelen en activiteiten opgenomen over de positie van slachtoffers van seksueel geweld met een vluchtachtergrond.

Amnesty International maakt zich ernstige zorgen over het gebrek aan bewustzijn over seksueel geweld en het ontbreken van verplichte trainingen over het horen van slachtoffers van seksueel geweld. Amnesty International zag in geen van de zaken uit de analyse dat advocaten zich beriepen op het Istanbul Verdrag of het VN-Vrouwenverdrag. Ook kwamen deze internationale mensenrechtenstandaarden niet voor in de rechterlijke uitspraken. Uit de analyse blijkt dat het gedurende de hele asielprocedure aan kennis ontbreekt en er niet altijd rekening wordt gehouden met een gendersensitieve benadering.

AANBEVELINGEN VAN AMNESTY INTERNATIONAL NEDERLAND

**AAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, DE IMMIGRATIE- EN NATURALISATIEDIENST
DIENST (IND) EN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN.**

- 1. Zorg ervoor dat gendergerelateerde asielaanvragen worden behandeld in een eerlijke en efficiënte asielprocedure. Daartoe moeten de volgende maatregelen worden genomen:**

MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

- Zorg ervoor dat gendergerelateerd geweld wordt erkend als een vorm van vervolging in de zin van artikel 1, A, lid 2, van het Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen van 1951 en als een vorm van ernstige schade die aanleiding geeft tot aanvullende/subsidiare bescherming, en voeg daartoe gender toe aan de lijst van gronden voor vervolging in de nationale wetgeving.
- Zorg voor een gendersensitieve en intersectionele interpretatie van de gronden van het Vluchtelingenverdrag wanneer wordt getoetst of iemand voldoet aan de criteria van de vluchtelingendefinitie.
- Zorg voor een gendersensitieve interpretatie aan het beginsel van non-refoulement, dat een grondig onderzoek inhoudt van de risico's en de onherstelbare schade waaraan personen in hun land van herkomst als *survivors* van gendergerelateerd geweld kunnen worden blootgesteld. Onderzoek of slachtoffers van seksueel en gendergerelateerd geweld te maken kunnen krijgen met, onder andere, discriminatie, vervolging of uitsluiting uit de gemeenschap bij terugkeer naar hun land van herkomst, of bij hun terugkeer hun geestelijke gezondheid ernstig kan worden aangetast.
- Zorg ervoor dat de informatie over landen van herkomst up-to-date is wat betreft seksueel en gendergerelateerd geweld en gendervervolging. In sommige gevallen kan het aan de immigratieautoriteiten zijn om alle beschikbare middelen aan te wenden om het nodige bewijs ter ondersteuning van de aanvraag te leveren, onder meer door het zoeken en verzamelen van genderspecifieke informatie uit betrouwbare gouvernementele en non-gouvernementele bronnen over de mensenrechten in het land van herkomst.
- Zorg ervoor dat mensen die asiel aanvragen in alle fasen van de asielprocedure de mogelijkheid hebben om seksueel- en gender aan elkaar gerelateerd geweld ter sprake te brengen, zonder dat hun aanvraag later in de asielprocedure wordt ondermijnd of automatisch wordt afgewezen. Het verklaren over seksueel geweld in een later stadium van de asielprocedure mag niet afdoen aan de geloofwaardigheid van iemand die asiel aanvraagt. Maatregelen om dit in de praktijk toe te passen zouden kunnen bestaan uit het toevoegen van een bepaling aan C1/4.6 van de Vreemdelingencirculaire, die stelt dat een herhaald asielverzoek niet wordt afgewezen als iemand

later aangeeft slachtoffer te zijn van seksueel geweld of andere vormen van gendergerelateerd geweld, ook als dit niet eerder in de procedure is verteld (zoals dit ook voor lhbt personen in de Vreemdelingencirculaire is opgenomen).

IMMIGRATIE- EN NATURALISATIEDIENST (IND)

- Houd er rekening mee dat een slachtoffer van seksueel en andere vormen van gendergerelateerd geweld, die ervoor heeft gekozen geen bescherming te zoeken in het land van herkomst, dit wellicht heeft gedaan uit angst voor vergelding en verder misbruik (bijvoorbeeld door een gewelddadige partner, ex-partner of familieleden). Zorg er voor dat dit geen afbreuk doet aan het verzoek om toekenning van een vluchtelingenstatus.
- Houd er rekening mee dat seksueel en gendergerelateerd geweld vaak gepleegd wordt door particuliere actoren en gelijk staat aan vervolging, wanneer de Staat, als gevolg van discriminerend overheidsbeleid of -praktijken, niet in staat of niet bereid is om de schade te voorkomen of slachtoffers te beschermen. Staten hebben een internationale juridische verplichting om daden van gendergerelateerd geweld gepleegd door niet-statelijke actoren te voorkomen en te onderzoeken, daders adequaat te vervolgen en te bestraffen, en slachtoffers te beschermen en hen toegang te geven tot gerechtigheid en compensatie, ongeacht of de Staat daartoe in staat is. Het falen van de Staat om aan deze zorgplichtverplichtingen te voldoen, vormt een bedreiging voor de veiligheid van slachtoffers, en dient te worden meegenomen in de asielprocedure.

2. Zorg ervoor dat in de asielprocedure gendersensitieve (en slachtoffer sensitieve) procedurele waarborgen worden geïmplementeerd om asielzoekers die slachtoffer zijn van seksueel en gendergerelateerd geweld en/of gendergerelateerde vervolging in staat te stellen om hun asielaanvraag op basis van gelijkheid en non-discriminatie naar voren te brengen, en ervoor te zorgen dat zij niet opnieuw trauma oplopen, of benadeeld worden wanneer zij over hun ervaringen vertellen.

MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

- Voer een gender-effect beoordeling uit van alle huidige en voorgestelde beleidsmaatregelen en de asielprocedure, om mogelijke gendergerelateerde discriminerende of negatieve effecten aan te pakken.
- Ontwikkel, bevorder en implementeer relevante richtlijnen, protocollen, gedragscodes en verantwoordingsmechanismen om gender- en intersectionele perspectieven in de asielprocedure beter te stroomlijnen en te ondersteunen, en de verantwoordingsplicht voor de uitvoering van het genderbeleid in de asielprocedure te versterken.
- Zorg ervoor dat mensen die asiel aanvragen voor het begin van de procedure toegankelijke, en op hun taal en cultuur toegesneden informatie over slachtoffers van seksueel geweld wordt verstrekt, waarin vermeld wordt waar en hoe zij toegang kunnen krijgen tot psychosociale steun en zorg.
- Zorg ervoor dat mensen die asiel aanvragen effectief toegang hebben tot medische en andere ondersteunende diensten, zodat zij hun aanvraag kunnen onderbouwen en bewijs kunnen leveren voor hun traumatische ervaringen.
- Vul het Nationaal Actieprogramma aanpak seksueel grensoverschrijvend gedrag en seksueel geweld aan met specifieke doelstellingen en activiteiten rond de bescherming van mensen die asielbescherming zoeken en het slachtoffer zijn van seksueel en gendergerelateerd geweld.

IMMIGRATIE- EN NATURALISATIEDIENST (IND)

- Stel aan mensen die bescherming zoeken een advocaat, hoornmedewerker en tolk ter beschikking van het door hen gekozen geslacht.
- Stel een onderzoek in naar ondersteunend medisch bewijs in gevallen waarin dit relevant is voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming in lijn met artikel 18 van de Procedurerichtlijn.
- Neem medische rapporten, indien beschikbaar, in overweging en wijs deze niet willekeurig af.
- Zorg voor (niet-vrijwillige) passende, initiële en doorlopende trainingen voor immigratiemedewerkers om de ervaringen, perspectieven, behoeften en rechten te begrijpen van mensen die asiel aanvragen en die het slachtoffer zijn van seksueel en gendergerelateerd geweld en/of gendervervolging. Zorg daarbij ook voor gendersensitieve gesprekstechnieken om een eerlijke behandeling te waarborgen en in een vroeg stadium trauma te herkennen. Een dergelijke training moet het ontwikkelen van vaardigheden omvatten om trauma bij asielzoekers in een vroeg stadium te herkennen, zodat de effecten op het geheugen en de implicaties ervan voor het vermogen van overlevenden om hun verhaal te vertellen en te onderbouwen, worden overwogen en de uitkomst niet negatief beïnvloeden. Op deze manier wordt ook kennis opgebouwd over intersectionele discriminatie en de behoeften en rechten van slachtoffers.

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

- Neem in ambtsberichten standaard genderspecifieke informatie op over onder andere het nationale juridisch kader, het beleid en de praktijken inzake de aanpak van seksueel en gendergerelateerd geweld, waaronder de mate waarin bescherming en steun (medisch en maatschappelijk) wordt geboden aan slachtoffers van seksueel en gendergerelateerd geweld en/of gendervervolging, en de mate van vervolging van daders in het land van herkomst. Hierbij moet ook in worden gegaan op het risico voor slachtoffers van seksueel geweld bij terugkeer naar het land van herkomst.
- Geef invulling aan subdoel 3.4 uit Nationaal Actieplan over Vrouwen, Vrede en Veiligheid (NAP 1325) waarin de autoriteiten zich gecommitteerd hebben zich in te zetten voor een structurele gendersensitieve en transformatieve aanpak tijdens de asielprocedure en opvang en de juridische ondersteuning met een *survivor-centered* aanpak.