

BIJLAGE 5: Nadere toelichting maatregelen landenbeleid

- Evenwichtiger en meer informatiegestuurde landenrapportages

Het door de minister van Buitenlandse zaken opgemaakte ambtsbericht (AB) voorziet in informatie voor de beleidsduiding en voor de beslisprijktijk in individuele casuïstiek. Om hierin te kunnen voorzien is de uitvraag (standaard-terms of reference) op een vaste manier opgebouwd. De uitvraag ziet op zowel de grotere trends in het herkomstland en grote gebeurtenissen als op specifieke groepen. Het AB moet algemene inzichten bieden en tegelijkertijd ook gedetailleerd zijn. Op deze manier wordt het AB ook opgebouwd.

In het AB ligt de nadruk sterk op misstanden in het land van herkomst. Voor een meer evenwichtig beeld van de situatie is de wens om in breder perspectief over de ontwikkelingen in een land te rapporteren. Om tot een evenwichtiger AB te komen worden de vragen waar mogelijk opener geformuleerd met meer nadruk op de bredere/algemene situatie in een land. Daarnaast moeten beschreven incidenten, om een goede risico-inschatting te kunnen maken over hoe reëel het is dat een vreemdeling problemen krijgt bij terugkeer, binnen een grotere context worden geplaatst. Ook wordt beoogd dat de AB flexibeler kunnen worden uitgebracht indien de situatie daarom vraagt. Tot slot is de inzet om meer synthese aan te brengen in de aanwezige, openbare landinformatie.

De herziene uitvraag wordt in eerste instantie uitgevoerd met vier herkomstlanden (Syrië, Jemen, Irak en Turkije) waarvoor volgens planning het proces onlangs is gestart (met een doorlooptijd van ca. 6 maanden). Mede op basis van de uitkomsten zal bepaald worden welke wijzigingen in het proces zinvol zijn.

- Geloofwaardigheidsbeoordeling in lijn brengen met het EU kader

Integraliteitsbeoordeling herbezien in het licht van uitgangspunt geloofwaardigheidsbeoordeling EU recht.

In 2015 is met een werkinstructie van de IND de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling centraal komen te staan. In de praktijk heeft deze wijziging tot gevolg gehad dat de IND elk onderdeel van het asielrelaas apart moet beoordelen, ook indien iemand op meerdere punten ongeloofwaardig verklaard heeft. Anders gezegd: ook indien een relaas op meerdere punten volstrekt ongeloofwaardig is bevonden, dan nog moet de IND elk extra onderdeel van het relaas onderzoeken en beoordelen.

Het EU recht eist een dergelijke beoordeling niet. De beoordeling van de geloofwaardigheid volgens EU standaard is nader uitgewerkt in artikel 4, lid 5 van de Kwalificatierichtlijn¹ en geïmplementeerd in Artikel 31, zesde lid van de Vreemdelingenwet.

Inzet is de uitvoering weer meer in lijn te brengen met het EU-kader en dit artikel als uitgangspunt te nemen voor de beslisprijktijk. Het veelgenoemde voordeel van de twijfel, geldt dan alleen indien voldaan wordt aan de in dit artikel genoemde cumulatieve voorwaarden en er op hoofdlijnen geloofwaardig is verklaard.

- Overige maatregelen uitvoering 'Voordeel van de twijfel'

Door de geloofwaardigheidsbeoordeling meer in lijn te brengen met de Kwalificatierichtlijn wordt het principe van *het voordeel van de twijfel* terughoudend - en enkel indien wordt voldaan cumulatieve voorwaarden - toegepast. Het doel zou moeten zijn om de geloofwaardigheidsbeoordeling en daarmee ook- waar van toepassing- de motiveringsplicht voor de IND bij een afwijzing minder uitgebreid te laten zijn.

Voorts wordt benadrukt dat het principe enkel wordt toegepast als bedoeld in het kader van de *geloofwaardigheidsbeoordeling* en niet bij de toets aan het te lopen risico bij terugkeer². Daarnaast zijn bij de uitvoering van de Taskforce (2020) IND-medewerkers op basis van een interne instructie aangespoord zoveel mogelijk te beslissen op de in het zaakdossier reeds tot dan toe verkregen informatie. In 2022 is deze instructie omgezet in een openbare werkinstructie. Op

¹ 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, en voor de inhoud van de verleende bescherming (europa.eu)

² De zwaarwegend. Op basis van de geloofwaardig geachte verklaringen de beoordeling welk risico de vreemdeling loopt en of dat de lat haalt van vluchtelingen of subsidiaire bescherming.

basis van de instructie wordt sneller toegekomen aan het verlenen van voordeel van de twijfel. Deze werkinstructie zal worden ingetrokken.

Deze wijzigingen inzake de geloofwaardigheidsbeoordeling raken de kern van het werk van de IND. Een wijziging hierin heeft tijd en een zorgvuldig proces nodig om te landen. De medewerkers zullen zich de nieuwe werkwijze eigen moeten maken. Dit vraagt om een zorgvuldig traject. Bij de implementatie van deze maatregelen zal de IND extra aandacht geven door middel van voorlichting.

- Groepenbeleid en uitvoering

In het streven om bij de asielbeoordeling de individuele toetsing meer gewicht toe te kennen worden maatregelen specifiek op het groepenbeleid uitgewerkt. In de uitvoering zal ook het individualiseringsvereiste- ook bij personen behorend tot een beleidsgroep- meer dan nu het geval is de essentie van de beoordeling moeten zijn.

Het landgebonden asielbeleid is deels een nationale invulling van het internationaal recht. Voor groepen die zich in een zorgwekkende positie in het land van herkomst bevinden en meer risico lopen geldt groepenbeleid met een verminderde individuele bewijslast voor de vreemdeling behorende tot die groep. Op zich is dat conform de praktijk van de meeste lidstaten en ook EUAA. Echter, het verschil ziet in de uitwerking van het beleid en toepassing in de praktijk. De Nederlandse invulling wijkt af van de invulling door EUAA. Het verschil ziet dan met name op de definitie van de risico- (in het kader van het vluchtelingverdrag) en kwetsbare minderheidsgroepen (subsidiare bescherming).

Het huidige beleidskader groepenbeleid geeft weinig flexibiliteit. Het is een one size fits all benadering. Dat terwijl het risico per groep kan verschillen. In dat opzicht kan een meer flexibele benadering worden voorgestaan voor het groepenbeleid in lijn met de benadering van EUAA in hun guidance door profielen en de risico inschatting uit elkaar te halen.

Bij de uitwerking van nieuw beleid zal een uitspraak van het EU Hof van Justitie -inzake de toepassing van artikel 15c van de kwalificatierichtlijn- dat komend najaar wordt verwacht nauw worden betrokken. Deze uitspraak zal naar verwachting ook van invloed kunnen zijn op de beoordeling van groepen en een daarbij te hanteren glijdende schaal.

Voorts wordt ook het kwetsbare minderheidsbeleid herzien. Bij de huidige beoordeling van leden behorende tot deze groep worden conform de beleidsdefinitie ook mensenrechtenschendingen *in de naaste omgeving* in het land van herkomst van de vreemdeling betrokken bij de beoordeling van de asielaanvraag. Gelet op de nadruk op het individualiseringsvereiste wordt dit (onderdeel van het) beleid herijkt. Door de combinatie van beleidsmaatregelen en een IND-beslispraktijk met meer nadruk op het individualiseringsvereiste kan het besluitvormingsproces worden versterkt. Dit vraagt wel om zorgvuldige kaders en een duidelijke instructie voor de IND-medewerkers over de mate waarin de vreemdeling zijn persoonlijke risico nader moet onderbouwen.

- Toepassen nieuwe aanpak op landen, bijvoorbeeld Turkije

Uit de analyse volgt dat Nederland voor asielzoekers uit Turkije een gunstiger beleid voert voor de Gülen-aanhangers. Voor andere groepen is het beleid in Nederland vergelijkbaar met andere lidstaten (meerdere risicogroepen), maar is de feitelijke uitvoering in Nederland soepeler.

Bij de beoordeling van het risico bij terugkeer van (toegedichte) Gülen-aanhangers wordt volgens het beleid in andere lidstaten het profiel en individuele omstandigheden (positie, activiteiten, aard en zichtbaarheid van betrokkenheid) betrokken. In Nederland is op basis van het geldend beleid de ruimte om af te wijzen zeer gering. Op basis van een IND- instructie geldt deze soepele beoordeling feitelijk ook sinds 2020 voor andere risicogroepen. Dit is niet in lijn met het Vc beleid.

Voor een herziening van de beoordeling is een beleidswijziging noodzakelijk. De informatie in het ambtsbericht van BZ is leidend voor de duiding van het landgebonden asielbeleid. Bij het nieuwe ambtsbericht Turkije wordt gebruikgemaakt van de aangepaste uitvraag (TOR) die verzoekt om de bredere situatie in het land te beschrijven en niet voornamelijk op misstanden is gericht.

- De IND versterkt de kwaliteitscontrole van de inwilligende besluitvorming

Dit betreft de proces- en de inhoudelijke (juridische en beleidsmatige) kwaliteit. Daarbij wordt niet enkel gekeken naar het inwilligende besluit, maar wordt ook gezien of er voldoende

informatie aan het besluit ten grondslag ligt en het gehoor en eventuele onderzoeken die hebben plaatsgevonden van voldoende niveau zijn om het inwilligende besluit te rechtvaardigen.

- Openbaarmaking instructies algemeen

De IND maakt sinds enige tijd alle werkinstructies en informatieberichten openbaar, een beslissing die vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Woo is genomen. De Woo verplicht echter niet tot het actief openbaar maken van interne werkinstructies en informatieberichten.

Gekozen kan worden om in het kader van de passieve openbaarmaking ingevolge de Woo passages te lakken die informatie bevatten die zou kunnen worden misbruikt in het kader van een asielaanvraag. De toepasselijke weigeringsgrond in dit geval is art 5.1.2.i van de Woo (belang van het goed functioneren van de Staat).

- Uitlezen telefoons

Op dit moment loopt een herijking van de I&R-processen. Hierbij wordt gekeken of het uitlezen van de telefonie ten behoeve aan de controle van het asielrelaas kan worden toegevoegd.

De juridische randvoorwaarden om telefoons uit te lezen zijn in beginsel aanwezig. Artikel 55, tweede lid van de Vreemdelingenwet geeft de bevoegdheid aan een ambtenaar belast met toezicht (dus de politie, maar die groep kan juridisch worden uitgebreid in een besluit bij de IND) om zaken die de vreemdeling bij zich heeft te doorzoeken moet het oog de eventuele aanwezigheid van bescheiden, die noodzakelijk zijn om de aanvraag te beoordelen. Vaste jurisprudentie is vooralsnog dat daaronder ook het uitlezen van de telefoon kan worden verstaan. Duitsland hanteert voor zover bekend een dergelijke werkwijze, waarbij het zich vooral richt op de reisroute (GPS-data). Deze data kan helpen bij de route buiten en binnen de EU, en kan gestelde gebeurtenissen in het land van herkomst in een beter tijdsperspectief plaatsen.