

Aan Klantdirecteuren IND
cc DDMB
Van Hoofd IND
Datum 1 januari 2015
Kenmerk
Vindplaats Informind
Bijlagen 1 (Schematische weergave)
Onderwerp Inhoudelijke beoordeling (asiel)

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
- 2. Uitgangspunten**
 - 2.1 Stelplicht en bewijslast
 - 2.2 De uitgangspunten van de integrale geloofwaardigheidstoets
 - 2.3 De volgorde van toetsing
- 3. De geloofwaardigheid van de relevante elementen (fase 1)**
 - 3.1 De vaststelling van de relevante elementen
 - 3.2 De beoordeling van de relevante elementen
 - 3.2.1 Geloofwaardigheidsindicatoren
 - 3.2.2.1 *De interne geloofwaardigheidsindicatoren*
 - 3.2.2.2 *De externe geloofwaardigheidsindicatoren*
 - 3.2.2 De integrale weging
 - 3.2.3 Verstrekken onjuiste gegevens
 - 3.3 Samenvattend geloofwaardigheidsoordeel
- 4. Zwaarwegendheid (fase 2)**
 - 4.1 Aannemelijkheid van vermoedens
 - 4.2 Zwaarwegendheid
 - 4.3 Vluchtelingenverdrag
 - 4.4 Subsidiare bescherming
 - 4.5 Beschermingsalternatief

1. Inleiding

Op 20 juli 2015 moet de richtlijn 2013/32/EU (verder: de Procedurerichtlijn) in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd. De richtlijn bevat gemeenschappelijke normen waaraan een asielprocedure dient te voldoen.

Een van deze normen is dat de rechterlijke toets over de beoordeling van de geloofwaardigheid een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat. Het is daarmee van groot belang om de door de IND verrichte toetsing van de geloofwaardigheid zo inzichtelijk mogelijk te maken.

Daarbij zal een 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' centraal staan. Het leerstuk van de 'positieve overtuigingskracht' komt hiermee als zodanig te vervallen. Per 1 januari 2015 zal de besluitvorming – voor zover op dat moment nog geen voornemen is uitgegaan - daarom enkel plaatsvinden onder

verwijzing naar artikel 31, eerste lid, Vw¹, gelezen in samenhang met artikel 3.35 Voorschrift Vreemdelingen (VV).

In deze werkinstructie worden de nieuwe afdoeningsgronden (o.a. kennelijke ongegrondheid, niet-ontvankelijkheid) buiten beschouwing gelaten, omdat die niet eerder dan bij de wetwijziging medio 2015 zullen worden geïntroduceerd. Deze werkinstructie komt in de plaats van werkinstructie 2010/14 Beslissystematiek.

2. Uitgangspunten

2.1 Stelplicht en bewijslast

De stelplicht en bewijslast betreffende het asielrelaas liggen in beginsel bij de asielzoeker.² De grenzen van de bewijslast voor de asielzoeker strekken zover als 'wat in redelijkheid van hem gevraagd kan worden'³. De IND heeft op grond van artikel 3:2 Awb ook een actieve onderzoeksplicht. De overheid kan in voorkomende gevallen bovendien tegemoet komen aan de op de vreemdeling rustende bewijslast door zelf onderzoek te verrichten, bijvoorbeeld door vragen te stellen tijdens de gehoren of het opvragen van een individueel ambtsbericht en het laten verrichten van een taalanalyse of een leeftijdsonderzoek. Bovendien heeft de IND mogelijkere wijze gemakkelijker toegang tot bepaalde soorten documenten en informatie dan de verzoeker. De overheid moet de relevante elementen (ambtshalve) aanvullen en algemene informatie beschikbaar hebben en toepassen waar dat nodig is⁴. In dit verband wordt ook wel gesproken van de *samenwerkingsverplichting* die is neergelegd in artikel 4, eerste lid van de Kwalificatierichtlijn.

De informatie die de vreemdeling dient te verstrekken, is omschreven in artikel 4, eerste en tweede lid van de Kwalificatierichtlijn. Het gaat daarbij om:

- De verklaringen van de vreemdeling, zoals afgelegd tijdens gehoren en/of schriftelijk ingebracht;
- Alle documentatie, waaronder mede begrepen elektronische gegevensdragers, die in het bezit is van de vreemdeling en die ziet op leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit, landen en plaatsen van eerder verblijf, eerdere asielverzoeken, reisroutes, reisdocumenten, en de redenen voor indiening van een asielverzoek.

De samenwerkingsverplichting ziet overigens niet op de uiteindelijke beoordeling van de inwilligbaarheid van de aanvraag⁵. Die beoordeling behoort tot de verantwoordelijkheid van de IND.

¹ Dit geldt voor de bepalingen onder artikel 31, tweede lid, a t/m f, Vw. Afdoening op grond van de bepalingen in artikel 31, tweede lid, g t/m l, Vw kan nog wel gewoon plaatsvinden.

² Dit komt onder meer tot uitdrukking in de bewoordingen van artikel 4:2, tweede lid, Awb, artikel 31, eerste lid, Vw, artikel 37, eerste lid onder c, Vw, artikel 3.111 Vb en artikel 4, eerste lid, eerste zin van richtlijn 2011/95/EU (verder: de Kwalificatierichtlijn). Ook in het Handbook van de UNHCR, paragrafen 195 tot en met 197 en 210, wordt van dit principe uitgegaan.

³ EHRM 17 juli 2008, zaak N.A. tegen Verenigd Koninkrijk

⁴ Dit komt tot uiting in de uitspraak M.M. tegen Ierland (HvJ EU 22 november 2012, zaak C-277/11), paragraaf 196 van het Handbook van de UNHCR en artikel 10 van de Procedurerichtlijn.

⁵ HvJ EU 22 november 2012, zaak C-277/11 (M.M. tegen Ierland): Een dergelijk onderzoek van de gegrondheid van het asielverzoek behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de bevoegde nationale autoriteit zodat in deze fase van de procedure een samenwerkingsplicht van die autoriteit met de verzoeker, als vastgesteld in artikel 4, lid 1, tweede zin, van richtlijn 2004/83, niet aan de orde is.

2.2 De uitgangspunten van de integrale geloofwaardigheidstoets

Zoals in de inleiding reeds vermeld dient er een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling plaats te vinden, waarbij alle relevante omstandigheden van het geval worden betrokken en in onderlinge samenhang gewogen.

Per 1 januari 2015 zal de besluitvorming plaatsvinden onder verwijzing naar artikel 31, eerste lid, Vw, gelezen in samenhang met artikel 3.35 VV.

De feiten en omstandigheden die in artikel 31, tweede lid, Vw worden genoemd, zijn en blijven in dit verband uiteraard relevant. Als deze zich voordoen, leidt dat echter niet tot een ander toetsingskader of een op voorhand verzwaarde bewijslast voor de vreemdeling. Deze omstandigheden kunnen bijvoorbeeld rechtstreeks van invloed zijn op de geloofwaardigheid van één of meer van de relevante elementen. Het is overigens niet de bedoeling dat artikel 31, tweede lid, a t/m f, Vw als zodanig in het voornemen en de beschikking wordt aangehaald. Ook het gebruik van de term positieve overtuigingskracht en de daarbij horende bewijslast, moet worden vermeden⁶.

2.3 De volgorde van toetsing

Het bestuursorgaan dient te beoordelen of de asielaanvraag van de vreemdeling voor inwilliging in aanmerking komt. Hierbij wordt opeenvolgend onderzocht:

1. de geloofwaardigheid van de relevante elementen⁷ (fase 1; paragraaf 3);
2. de aannemelijkheid van de vermoedens van de vreemdeling over wat hem bij terugkeer zal overkomen en de zwaarwegendheid van de aannemelijke risico's over wat de vreemdeling bij terugkeer naar zijn land van herkomst zal overkomen (fase 2; paragraaf 4);

3. De geloofwaardigheid van de relevante elementen (fase 1)

3.1 De vaststelling van de relevante elementen

Het identificeren en vaststellen van de relevante elementen van het asielrelaas is de **eerste stap** in de beoordeling.

Een relevant element is een feit of omstandigheid dat raakt aan tenminste één onderwerp of verhaallijn en die in verband staat met vluchtelingenschap dan wel artikel 3 EVRM.

Feiten en omstandigheden⁸ kunnen worden onderscheiden in twee categorieën:

- Gegevens die zien op de persoon van de vreemdeling in kwestie. Hierbij moet (onder meer) worden gedacht aan de identiteit, nationaliteit, etniciteit, seksuele gerichtheid, medische toestand en geloofsovertuiging van de vreemdeling.

⁶ De omstandigheden uit artikel 31, tweede lid, a t/m f, Vw kunnen worden tegengeworpen, zonder dat daarmee het kader van de positieve overtuigingskracht hoeft te gelden. Zie in dit verband de uitspraak van de ABRS van 30 augustus 2013, nr. 201207398/1, r.o. 2.3.

⁷ De ETC Module Evidence Assessment spreekt van 'material facts'. In deze werkinstructie wordt de term 'relevante elementen' gebruikt.

⁸ 'Feiten en omstandigheden' wordt gezien als een verzamelbegrip.

- Daarnaast gelden als feiten en omstandigheden de gebeurtenissen die zich volgens de vreemdeling in het land van herkomst hebben voorgedaan. Deze gebeurtenissen zijn deels gebaseerd op de eigen waarneming van de vreemdeling, maar kunnen tevens gebaseerd zijn op wat de vreemdeling van derden heeft gehoord. Daarnaast kan het zijn dat de vreemdeling bepaalde gebeurtenissen met elkaar in verband brengt, ofwel een bepaalde oorzaak/gevolg relatie aanwijst die berust op zijn eigen veronderstellingen.

Voorbeeld: een vreemdeling vertelt dat hij heeft meegedaan aan een demonstratie tegen het regime. Hij hoort van zijn ouders dat enkele dagen later een onbekende persoon bij hen aan de deur is geweest die naar hem heeft gevraagd. Meer dan dat hebben zijn ouders over dit bezoek niet verteld. De verklaring van de vreemdeling dat dit een bezoek betreft van de veiligheidsdienst en dat dit verband hield met zijn deelname aan de demonstratie, is dan een veronderstelling die ziet op twee gebeurtenissen die in het land van herkomst zijn voorgevallen.

Bij het vergaren van kennis over en het vaststellen van de relevante elementen is de stel- en bewijsplicht van de vreemdeling in combinatie met de onderzoeksplicht van de IND van belang (zie paragraaf 2.1).

Bij de vergaring van de benodigde kennis moet voor ogen worden gehouden dat niet alle beschikbare informatie even relevant is. Hoofd- en bijzaken moeten onderscheiden worden. Het is van belang de kern van het asielverzoek te identificeren. De kern van het asielverzoek bestaat uit de feiten, omstandigheden en/of gebeurtenissen die in verband staan met de definitie⁹ van vluchteling dan wel vrees voor een behandeling als bedoeld in artikel 3 van het EVRM.

Daarbij dient uiteraard bedacht te worden dat een asielverzoek gebaseerd kan zijn op meerdere elementen, die al dan niet los van elkaar kunnen staan. Een vreemdeling kan bijvoorbeeld stellen vanwege politieke activiteiten in de negatieve aandacht van de autoriteiten te staan, maar kan daarnaast tevens vanwege persoonlijke omstandigheden – bijvoorbeeld etniciteit of seksuele gerichtheid – problemen ondervinden. Uiteraard kan daarbij ook sprake zijn van een zekere wisselwerking. Juist vanwege iemands persoonlijke omstandigheden kunnen de negatieve gevolgen van het tevens verrichten van politieke activiteiten groter zijn.

⁹ Zie voor de definities artikel 2 van de Kwalificatierichtlijn.

3.2 De beoordeling van de relevante elementen

Na het vaststellen van de relevante elementen dient als **tweede stap** de geloofwaardigheid van die elementen beoordeeld te worden.

Allereerst dient te worden beoordeeld of sprake is van relevante elementen die voldoende zijn onderbouwd en daarmee zonder meer als geloofwaardig zijn aan te merken. Het gaat hierbij om elementen die met objectieve bewijsstukken zijn onderbouwd, zoals documenten die authentiek zijn en bevestigen wat de vreemdeling heeft verklaard en/of objectieve, openbare bronnen die de verklaringen van de vreemdeling bevestigen.

Voorbeeld: De vreemdeling overlegt een authentiek en onvervalst arrestatiebevel, waaruit blijkt dat hij wordt gezocht vanwege politieke activiteiten. Dit relevante element kan daarmee als voldoende onderbouwd en in beginsel geloofwaardig worden aangemerkt. Voor zover dat in de rede ligt, is het dan aan de IND om tegenbewijs aan te voeren (denk aan een individueel ambtsbericht waaruit volgt dat het arrestatiebevel is ingetrokken of door omkoping is verkregen). Zou dit arrestatiebevel echter niet vermelden waarvoor de vreemdeling wordt gezocht, dan kan worden gesproken van onvoldoende onderbouwing.

Indien de vreemdeling een relevant element niet of onvoldoende kan onderbouwen met documenten of ander objectief bewijsmateriaal, zal aan de hand van de geloofwaardigheidsindicatoren (zie paragraaf 3.2.1) moeten worden getracht tot het oordeel geloofwaardig of ongeloofwaardig te komen.

Als algemene richtlijn voor de geloofwaardigheidsbeoordeling in het geval sprake is van onvoldoende onderbouwing, gelden de bepalingen uit artikel 4, lid 5 van de Kwalificatierichtlijn (thans neergelegd in artikel 3.35, derde lid, VV)¹⁰. Dit artikel houdt rekening met de omstandigheid dat van een asielzoeker doorgaans niet verwacht kan worden dat hij zijn relaas volledig met bewijsmateriaal staft en biedt aanknopingspunten waarmee, bij gebrek aan dat bewijsmateriaal, in de geloofwaardigheidsbeoordeling rekening kan worden gehouden. Deze aanknopingspunten komen ook terug in de geloofwaardigheidsindicatoren (zie paragraaf 3.2.1).

Het is overigens niet de bedoeling dat de – cumulatief geformuleerde – opsomming van vijf punten in artikel 3.35, derde lid, VV als een 'checklist' wordt gehanteerd. Het is van belang om de *intentie* achter dit artikel in ogenschouw te nemen: het relaas van de asielzoeker kan geloofwaardig worden geacht - aan de hand van de interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren (waarin de omstandigheden uit artikel 3.35, derde lid, VV ook terugkomen) en rekening houdend met de persoon van de asielzoeker - ondanks de omstandigheid dat hij niet alle elementen van zijn verzoek met bewijsmateriaal heeft kunnen staven. Het voordeel van de twijfel is dan van toepassing.

¹⁰ Zie ook het Handboek van de UNHCR par. 196, 203 en 204: omdat de asielzoeker vaak niet in staat zal zijn, zijn relaas met bewijsmateriaal te onderbouwen, en ook de lidstaat zelden hierin zal kunnen voorzien, dient het voordeel van de twijfel te worden verleend indien de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

De bepalingen in artikel 3.35, derde lid, VV zijn de volgende:

- *De vreemdeling heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn aanvraag te staven*
Hierbij is onder andere van belang dat de vreemdeling zo volledig mogelijk heeft verklaard, de gestelde vragen naar beste kunnen heeft beantwoord en anderszins zo goed mogelijk heeft meegewerkt aan het vaststellen van de relevante elementen.
- *Alle relevante elementen waarover de vreemdeling beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen*
Wanneer bepaalde documenten ontbreken, die een bepaald relevant element had kunnen onderbouwen en die de vreemdeling wel had kunnen hebben, dan dient nagegaan te worden waarom de vreemdeling die documenten niet heeft en of dit voor rekening van de vreemdeling dient te komen.
- *De verklaringen van de vreemdeling zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn aanvraag*
Het gaat hierbij om alle (overige) verklaringen van de vreemdeling in het geheel bezien.
- *De vreemdeling heeft zijn aanvraag zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten*
Wanneer de vreemdeling zijn aanvraag niet zo spoedig mogelijk¹¹ na inreis in Nederland heeft ingediend, kan dit afbreuk doen aan de geloofwaardigheid of de vermoedens over wat de vreemdeling bij terugkeer te wachten staat, nu er niet is gebleken van een directe, acute vraag om bescherming.
- *Vast is komen te staan dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd*
Overige elementen die niet direct zien op de vastgestelde relevante elementen, maar wel raken aan de algemene geloofwaardigheid van de vreemdeling als persoon, kunnen hierbij een rol spelen.

Kort gezegd volgt hieruit dat van de asielzoeker verwacht mag worden dat hij (zijn persoonlijke omstandigheden en referentiekader in aanmerking genomen) zijn best doet om zijn aanvraag zo goed mogelijk te onderbouwen met documenten en verklaringen. Kortom: alles wat van hem redelijkerwijze verwacht kan worden.

Het is van belang om de geloofwaardigheid per relevant element te beoordelen. Dat wil zeggen dat per relevant element bekeken moet worden, welke omstandigheden op de geloofwaardigheid van dat relevante element van invloed zijn. Dit kunnen dus zowel de interne als de externe geloofwaardigheidsindicatoren zijn maar ook de bepalingen genoemd in artikel 3.35, derde lid, VV. Indien het niet mogelijk is om de geloofwaardigheid aan de hand van de interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren vast te stellen zul je meer gewicht moeten toekennen aan de bepalingen van 3.35 derde lid VV om tot een oordeel over de geloofwaardigheid te komen. Uiteraard is hierbij van belang om het samenhang tussen de verschillende relevante elementen niet uit het oog te verliezen.

¹¹ Zie Vc C2/6.2.2 over wat moet worden verstaan onder 'zo spoedig mogelijk' (niet onverwijld melden).

In paragraaf 2.2 is reeds opgemerkt dat ook de omstandigheden die nu nog in artikel 31, tweede lid onder a tot en met f, Vw zijn opgenomen en die rechtstreeks raken aan een of meer relevante elementen bij deze beoordeling kunnen worden betrokken.

Voorbeeld: Ongeloofwaardige verklaringen over het reisverhaal, kunnen van invloed zijn op bijvoorbeeld de geloofwaardigheid ten aanzien van recent vertrek of een illegale uitreis (als dat relevante elementen zijn en er reden is om daaraan te twijfelen). Ongeloofwaardige verklaringen over het reisverhaal zeggen echter op zichzelf niets over de geloofwaardigheid van bijvoorbeeld een gestelde detentie in het land van herkomst.

Uiteraard kunnen er relevante elementen zijn waarvan niet kan worden gesteld dat ze geloofwaardig, maar ook niet dat ze ongeloofwaardig zijn. Het is met name ten aanzien van deze elementen van belang hoe is geoordeeld over alle andere relevante elementen, namelijk of deze al dan niet samenhangend en aannemelijk zijn bevonden.

De geloofwaardigheidsbeoordeling moet objectief, gestructureerd en transparant worden uitgevoerd. Dat betekent onder andere dat gebruik gemaakt moet worden van objectiveerbare bronnen en kenbaar gemotiveerd moet worden, waarbij inzicht gegeven wordt in de weging. Ook moet rekening worden gehouden met de persoon van de vreemdeling en diens achtergrond. Culturele en taalkundige verschillen, de (mentale, fysieke, intellectuele etc.) toestand van de vreemdeling en de (mentale, fysieke, professionele etc.) toestand van de beslisser spelen allemaal een rol tijdens het proces van besluitvorming¹². De beoordelend ambtenaar dient een subjectieve invulling te vermijden en er op bedacht te zijn dat er nu eenmaal bijna nooit zekerheid zal zijn over de juistheid van de verklaringen van de asielzoeker. Dat laatste is ook niet nodig, omdat de vreemdeling niet hoeft te *bewijzen* wat hem overkomen is maar zijn vrees voor vervolging of behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM *aannemelijk* moet maken.

3.2.1 Geloofwaardigheidsindicatoren

Als hulpmiddel¹³ voor een objectieve, gestructureerde en transparante beoordeling van de geloofwaardigheid van de relevante elementen wordt gebruik gemaakt van eerdergenoemde geloofwaardigheidsindicatoren. De geloofwaardigheidsindicatoren bestaan uit interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren. Bij de interne geloofwaardigheid gaat het om alles wat de vreemdeling zelf heeft aangedragen. Bij de externe geloofwaardigheid gaat het om alles wat te toetsen is aan de hand van andere bronnen dan de vreemdeling zelf. Hieronder worden deze indicatoren nader uitgewerkt.

¹² Het strekt voor deze werkinstructie te ver om uitgebreid stil te staan bij de diverse omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de geloofwaardigheidsbeoordeling. Voor verdere verdieping wordt verwezen naar de ETC modules Evidence Assessment en Interviewing Vulnerable Persons. In dit verband wordt ook gewezen op de werkinstructies 2008/6 en 2010/13, waarin onder andere staat beschreven hoe omgegaan dient te worden met getraumatiseerde asielzoekers.

¹³ De interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren zijn geen (nieuwe) begrippen die als zodanig terug dienen te komen in het voornemen of de beschikking.

3.2.1.1 Interne geloofwaardigheidsindicatoren

Interne geloofwaardigheidsindicatoren zijn:

- De mate waarin verklaringen gedetailleerd en specifiek zijn
Zijn de verklaringen niet vaag en summier maar voldoende gedetailleerd en specifiek van inhoud en aard, zodat het lijkt te gaan om persoonlijke, individuele ervaringen? Heeft de vreemdeling de gestelde vragen zo volledig mogelijk beantwoord?
- Interne consistentie
Is er geen sprake van tegenstrijdigheden, ongerijmdheden, inconsistenties in de informatie die de vreemdeling heeft aangedragen? Het gaat daarbij dus om informatie zowel uit gehoren als uit documenten of andere bewijsmiddelen die de vreemdeling zelf heeft overgelegd.

Tegenstrijdigheden tussen verklaringen afgelegd in het eerste en nader gehoor kunnen niet zonder meer aan de vreemdeling worden tegengeworpen. Bekeken moet worden in hoeverre de vreemdeling met een en ander is geconfronteerd tijdens het nader gehoor (of in het voornemen), waarbij er rekening mee gehouden moet worden dat het eerste gehoor niet is bedoeld voor het asielrelaas.

Met name is van belang in welke context een verklaring is afgelegd. Zo wordt tijdens het eerste gehoor gevraagd of een vreemdeling ooit wegens een strafbaar feit is veroordeeld of gedetineerd is geweest. Een ontkennend antwoord op deze vragen is niet (zondermeer) tegenstrijdig met een tijdens het nader gehoor afgelegde verklaring over een ondergane detentie die niet het gevolg was van een strafrechtelijke veroordeling.

Komt de vreemdeling in de correcties en aanvullingen terug op eerdere verklaringen, dan mag van hem een deugdelijke verklaring worden verwacht waarom hij daarop terugkomt. Als hij zijn verklaringen aanvult of corrigeert, dan zal hij afdoende moeten verklaren waarom volgens hem het rapport van gehoor niet klopt.

Ten aanzien van de interne consistentie worden ook documenten genoemd. Het is namelijk van belang dat de verklaringen van de vreemdeling stroken met de inhoud van de door hem overgelegde documenten.

In bepaalde gevallen kan de door de vreemdeling verstrekte informatie dusdanig innerlijk tegenstrijdig zijn, dat dit het gehele relaas aantast. Dit kan zover gaan dat er sprake is van 'verstrekken onjuiste gegevens' (zie paragraaf 3.2.3).

3.2.1.2 Externe geloofwaardigheidsindicatoren

Externe geloofwaardigheidsindicatoren zijn:

- Consistentie met informatie van andere getuigen
Is er sprake van tegenstrijdigheden, ongerijmdheden, inconsistenties tussen enerzijds hetgeen de vreemdeling heeft aangedragen en anderzijds wat we van andere getuigen (meereizigers, familieleden,

vrienden etc.) hebben gehoord of gezien?

- Consistentie met beschikbare informatie
Is er sprake van tegenstrijdigheden, ongerijmdheden, inconsistenties tussen enerzijds hetgeen de vreemdeling heeft aangedragen en anderzijds wat algemeen bekend is over de situatie in het land van herkomst, wat blijkt uit objectieve en actuele bronnen over het land van herkomst, andere deskundigenberichten (denk aan medisch onderzoek, taalanalyse, documentonderzoek etc.) en overig bewijsmateriaal?

De verklaringen van de vreemdeling worden vergeleken met verklaringen van anderen en met objectieve bronnen. Veelal gelden de ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse zaken als belangrijkste objectieve bron. Een ambtsbericht is een deskundigenbericht. Indien er geen algemeen ambtsbericht beschikbaar is, vindt beoordeling plaats op grond van informatie van andere objectieve bronnen. Hierbij moet met name gedacht worden aan ambtsberichten van andere landen en rapporten van internationale organisaties en NGO's.

Zwaar in het nadeel van de vreemdeling weegt vanzelfsprekend het verstrekken van valse informatie of documenten of het achterhouden van relevante informatie of documenten. Dit kan er in bepaalde gevallen zelfs toe leiden dat een inhoudelijke beoordeling van de relevante elementen geheel achterwege kan blijven wegens het 'verstrekken onjuiste gegevens' (zie paragraaf 3.2.3).

Bij de externe geloofwaardigheidsindicatoren kunnen resultaten van onderzoek worden betrokken. Dit kan uiteenlopen van het resultaat van een taalanalyse tot verkregen informatie over de situatie in een land van herkomst. Hieronder wordt nog specifiek ingegaan op verklaringen van derden en documenten, in het licht van de externe consistentie.

Verklaringen van derden

Het kan zijn dat de vreemdeling verklaart dat zijn asielrelaas mede gebaseerd is op informatie die hij van anderen ('derden') heeft verkregen. Voor een beoordeling van de waarde die aan dergelijke verklaringen moet worden toegekend, is met name het volgende relevant:

- past hetgeen de vreemdeling van deze derde heeft vernomen binnen de rest van zijn (geloofwaardig bevonden) verklaringen;
- had de vreemdeling deze (vaak essentiële) informatie zelf kunnen verkrijgen, dan wel heeft hij mogelijkheden gehad om deze informatie te verifiëren en die mogelijkheden ook optimaal benut;
- ligt het in de rede dat de derde met enig gezag kan verklaren over relevante gebeurtenissen (denk aan de identiteit van de derde en de bron van zijn wetenschap);
- komt de informatie die de vreemdeling van de derde heeft verkregen overeen met de informatie die beschikbaar is over het land van herkomst.

Documenten

Indien de vreemdeling documenten heeft overgelegd ter staving van zijn verklaringen, dan zullen deze in beginsel (voor zover mogelijk) worden onderzocht op echtheid. Met documenten wordt hierbij bedoeld op alle

relevante gegevensdragers in de breedste zin van het woord, het kan zowel gaan om officiële documenten als om foto's of elektronische bestanden.

Vervolgens wordt beoordeeld voor welke van de relevante elementen de documenten ter onderbouwing dienen en welke waarde aan deze documenten kan of moet worden gehecht. Daarbij dient bedacht te worden dat bij een eerste asielaanvraag als uitgangspunt geldt dat indien de authenticiteit van documenten niet kan worden vastgesteld, dit niet ten nadele van de vreemdeling gebruikt mag worden.

Bij de beoordeling welke waarde aan documenten gehecht kan worden, spelen o.a. de volgende vragen een rol:

- Is het een origineel, echt bevonden document?
- Door wie zijn de documenten afgegeven (en strookt dit met de algemene informatie hierover)?
- Hoe heeft de vreemdeling het document verkregen (en strookt dit met de algemene informatie hierover)?
- Blijkt uit algemene informatie dat dergelijke documenten wellicht op eenvoudige wijze illegaal verkregen kunnen worden?
- Is het aannemelijk dat het document betrekking heeft op de vreemdeling persoonlijk?

3.2.2 De integrale weging

Aan de hand van de geloofwaardigheidsindicatoren kan beoordeeld worden hoezeer en door welke zware en lichte omstandigheden de geloofwaardigheid van het relevante element wordt aangetast of versterkt. Bijvoorbeeld: het overleggen van een vals document met betrekking tot een arrestatie doet meer afbreuk aan de geloofwaardigheid van de arrestatie dan het afleggen van enkele vage en onduidelijke verklaringen over de arrestatie. Of: een authentiek document waaruit de nationaliteit en herkomst blijken, kan de vage verklaringen op dat punt compenseren. Er zijn aldus verklaringen, documenten en informatiebronnen die de geloofwaardigheid van een relevant element onderbouwen en er zijn verklaringen, documenten en informatiebronnen die de geloofwaardigheid van een relevant element verzwakken. Uiteindelijk dient een balans te worden opgemaakt. Het resultaat van deze weging resulteert in de conclusie of een relevant element als geloofwaardig of als ongeloofwaardig wordt aangenomen.

Ook moet worden getoetst of en in hoeverre bepaalde zware omstandigheden de geloofwaardigheid van het *volledige* relaas aantasten. Daarbij kan worden gedacht aan de uitslag van een onderzoek door het ministerie van Buitenlandse Zaken, waaruit blijkt dat de vreemdeling bijvoorbeeld in het geheel niet bekend is op het opgegeven adres of bij een gestelde werkgever, waar hij zijn problemen stelt te hebben ondervonden. Een integrale toets betekent echter niet dat de ongeloofwaardigheid van één relevant element *automatisch* doorwerkt naar andere elementen. Het is immers mogelijk dat de arrestatie vanwege het meedoen aan een demonstratie volledig ongeloofwaardig is maar de geloofsovertuiging of seksuele gerichtheid van de vreemdeling wel geloofwaardig wordt geacht.

Ook als sprake is van een ongeloofwaardig geachte gebeurtenis die het beginpunt vormt van een verhaallijn – denk aan een arrestatie die wordt gevolgd door detentie en mishandeling – is het dus van belang bij de beoordeling van de opvolgende gebeurtenissen niet te volstaan met de stelling

dat gegeven de ongeloofwaardigheid van de arrestatie, evenmin geloof wordt gehecht aan de detentie en mishandeling. Ook die opvolgende gebeurtenissen dienen zoveel mogelijk op hun eigen merites te worden beoordeeld. Dit kan anders liggen als sprake is van (zeer) evidente ongeloofwaardige verklaringen dan wel het verstrekken van onjuiste gegevens.

De geloofwaardigheidsbeoordeling dient plaats te vinden tegen de achtergrond van wat over de vreemdeling bekend is. Dat betekent dat rekening gehouden moet worden met 'verschonende omstandigheden', die een bepaald gebrek in de geloofwaardigheid zouden kunnen verklaren (denk aan leeftijd, opleidingsniveau, trauma, gezondheidsproblemen, schaamte, interculturele barrières etc.). De ernst van het gebrek moet vanzelfsprekend in verhouding zijn met de aard van de verschonende omstandigheid om het gebrek niet toerekenbaar te achten.

Stap 3 is dan vervolgens om aan het eind van de weging een conclusie te trekken welke relevante elementen als geloofwaardig worden aangenomen en welke als ongeloofwaardig worden aangemerkt. Het is van belang dat daarbij de relevante elementen niet enkel los van elkaar, maar ook in onderlinge samenhang worden gewogen. Zeker als relevante elementen die eerst ieder op zich zijn besproken, deel uitmaken van een en dezelfde verhaallijn van elkaar opvolgende gebeurtenissen (denk aan deelname aan een manifestatie, gevolgd door arrestatie en detentie) moeten de overwegingen blijk geven van zo'n beoordeling in onderlinge samenhang.

3.2.3 Verstrekken onjuiste gegevens

In sommige gevallen kan sprake zijn van het 'verstrekken onjuiste gegevens' van dusdanige aard, dat daarmee het gehele asielrelaas en de daarin vervatte relevante elementen als ongeloofwaardig moeten worden aangemerkt¹⁴. Dan stopt de verdere toets.

Het gaat hierbij om het verstrekken van valse informatie of documenten of het achterhouden van relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, zodanig dat er ook wel gesproken kan worden van misleiding. Voorbeelden van het verstrekken van valse informatie kan zijn dat de vreemdeling eerder een aanvraag heeft ingediend onder een andere naam, valse identiteits- of nationaliteitsdocumenten heeft overgelegd of documenten die niet op hem betrekking hebben. De vreemdeling maakt hiermee feitelijk al het verdere onderzoek onmogelijk; hij frustreert het onderzoek.

3.3 Samenvattend geloofwaardigheidsoordeel

Stap 4 is om samenvattend, kort aan te geven welke relevante elementen worden doorgetoetst, of in het geval dat alle relevante elementen ongeloofwaardig zijn, dat er geen verdere toets plaatsvindt.

¹⁴ Zie Vc C1/3.2

4. De vermoedens over wat de vreemdeling bij terugkeer te wachten staat en de zwaarwegendheid (fase 2)

Het sluitstuk van de beoordeling behelst een toetsing aan de zwaarwegendheid. Uiteraard kan aan deze stap pas worden toegekomen, als een of meer relevante elementen geloofwaardig worden geacht en het risico over wat de vreemdeling bij terugkeer zal overkomen gegrond of reëel wordt geacht.

Het is daarom van belang om ook te beoordelen of de vermoedens van de vreemdeling over wat hem bij terugkeer naar zijn land van herkomst te wachten staat, aannemelijk zijn. Deze beoordeling moet zowel onder vluchtelingenschap als onder subsidiaire bescherming plaatsvinden. Redengevend daarvoor is dat het beleid specifieke groepen kent waarvoor geldt dat eerder tot een risico op schendingen wordt geconcludeerd. Zo zal ten aanzien van een vreemdeling die behoort tot een risicogroep (vluchtelingenschap) of een kwetsbare minderheid (3 EVRM) eerder worden geconcludeerd dat de vermoedens over wat hem bij terugkeer zal overkomen reëel zijn, dan ten aanzien van een vreemdeling die niet tot zodanige groep behoort.

De navolgende paragraaf gaat in op de vraag hoe de beoordeling van de vermoedens plaats vindt.

4.1 Aannemelijkheid vermoedens

De volgende (**vijfde**) stap is om aan de hand van de geloofwaardige relevante elementen, te beoordelen of de daaraan ontleende vermoedens¹⁵ over wat de vreemdeling bij terugkeer naar zijn land van herkomst te wachten staat, aannemelijk zijn. Indien er geen geloofwaardig geachte elementen zijn, wordt aan een inschatting van de risico's van wat de vreemdeling bij terugkeer zal overkomen niet toegekomen.

De risico-inschatting bestaat uit twee onderdelen:

- Uit de door de vreemdeling gestelde, toekomstige gebeurtenissen die zich met een redelijke mate van waarschijnlijkheid zullen voordoen bij terugkeer naar het land van herkomst.
- Daarnaast kan een risico-inschatting bestaan uit datgene wat de overheid *ambtshalve* aanneemt wat de vreemdeling kan overkomen bij terugkeer naar zijn land van herkomst.

De risico-inschatting ziet dus op datgene wat de vreemdeling stelt te vrezen bij terugkeer naar zijn land van herkomst. Deze risico-inschatting dient onderscheiden te worden van de vraag of het aangenomen risico van zodanig gewicht is dat gesproken kan worden van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag, dan wel schending van artikel 3 EVRM. Dit komt aan bod bij de laatste stap.

Bij de beoordeling van de aannemelijkheid van de vermoedens wordt het realiteitsgehalte van de aan de geloofwaardige elementen ontleende vermoedens beoordeeld. Hierbij wordt bekeken of de vermoedens van de vreemdeling over wat hem bij terugkeer te wachten staat, een aannemelijk gevolg zijn van de geloofwaardige relevante elementen, afgezet tegen wat bekend is over de situatie in het land van herkomst uit objectieve bronnen.

¹⁵ In plaats van 'vermoedens' kan ook over 'vrees' gesproken worden.

Deze samenhang tussen de geloofwaardige relevante elementen en de daaruit volgende risico's bij terugkeer, moeten volgens *een redelijke mate van waarschijnlijkheid* aannemelijk gemaakt worden. Hierbij is het volgende van belang:

a. De vreemdeling is in het verleden reeds blootgesteld aan vervolging of een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM

Uit artikel 4, vierde lid, van de Kwalificatierichtlijn volgt dat het feit dat de vreemdeling in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM, of dat hij hiermee rechtstreeks is bedreigd, een duidelijke aanwijzing is dat de vrees van de vreemdeling voor die vervolging gegrond is en/of er een reëel risico is op schending van artikel 3 EVRM, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of schending van artikel 3 EVRM zich niet opnieuw zal voordoen. Die goede redenen kunnen bijvoorbeeld zijn dat de eerdere daders niet meer aanwezig zijn in het land van herkomst of dat de situatie in het land van herkomst in aanzienlijke mate is verbeterd. De bewijslast om aan te nemen dat die vervolging of die schending van artikel 3 EVRM zich niet opnieuw zal voordoen ligt in dat geval bij de IND.

b. Tijdsverloop tussen gebeurtenissen die aanleiding vormden voor vertrek en daadwerkelijk vertrek

De verklaringen van de vreemdeling omtrent het tijdsverloop dat is gelegen tussen de gebeurtenissen die aanleiding vormden om het land van herkomst te verlaten en het moment van het daadwerkelijke vertrek moeten betrokken worden bij de vraag of er sprake is van een aannemelijke vrees bij terugkeer. Indien de vreemdeling bijvoorbeeld nog lange tijd na de gebeurtenissen probleemloos in zijn land van herkomst heeft verbleven, kan dit afbreuk doen aan het realiteitsgehalte van de vrees.

c. Degenen van wie vervolging gevreesd wordt zijn op de hoogte of kunnen op de hoogte geraken

Of degenen van wie vervolging wordt gevreesd op de hoogte moeten zijn of kunnen geraken van de omstandigheden waarop de vreemdeling zich beroept, is van belang bij de beoordeling of de terugkeer een gegronde vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of een reëel risico zoals bedoeld in artikel 3 EVRM oplevert.

Conclusie

Aan het einde van de beoordeling van de risico's bij terugkeer, wordt over ieder afzonderlijk vermoeden een duidelijke conclusie getrokken ten aanzien van de aannemelijkheid.

4.2 Zwaarwegendheid van de aannemelijk bevonden vermoedens

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. Het moet daarbij gaan om een ernstige schending van een basaal mensenrecht. Niet iedere inbreuk op iemands mensenrechten leidt immers tot het oordeel dat bescherming moet worden geboden en een verblijfsvergunning moet worden verleend.

4.3 Vluchtelingschap

Het beleid ten aanzien van Vluchtelingenschap is beschreven in Vc C2/3.2.

Verdragsgerelateerd

Allereerst wordt beoordeeld of de geloofwaardige relevante elementen en de aannemelijke vermoedens wat de vreemdeling als gevolg hiervan bij terugkeer te wachten staat, te herleiden zijn tot één van de gronden van het Vluchtelingenverdrag. Indien dit niet het geval is, wordt deze conclusie opgenomen in het voornemen en/of de beschikking.

Wanneer de geloofwaardige relevante elementen en de aannemelijke vermoedens wat de vreemdeling als gevolg hiervan bij terugkeer te wachten staat **wel** te herleiden zijn tot één van de gronden van het Verdrag, wordt beoordeeld of deze van een zodanig gewicht zijn, dat ze moeten worden gekwalificeerd als gegronde vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Discriminatie hoeft bijvoorbeeld niet zonder meer te leiden tot de conclusie dat er sprake is van een gegronde vrees voor vervolging.

4.4 Subsidiare bescherming

Het beleid ten aanzien van subsidiare bescherming (artikel 3 EVRM) is beschreven in Vc C2/3.3.

Wanneer de geloofwaardige relevante elementen en de aannemelijke vermoedens wat de vreemdeling als gevolg hiervan bij terugkeer te wachten staat **niet** te herleiden zijn tot één van de gronden van het Verdrag, wordt beoordeeld of deze van een zodanig gewicht zijn, dat ze moeten worden gekwalificeerd als reëel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.

4.3 Bescherming

De laatste stap is te beoordelen of er sprake is van een beschermingsalternatief.

Indien bij de beoordeling van de zwaarwegendheid wordt geconcludeerd dat er sprake is van gegronde vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of dat de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij terugkeer een reëel risico loopt op een door artikel 3 EVRM verboden behandeling, dient (1) beoordeeld te worden of de vreemdeling bescherming kan inroepen en (2) of er sprake is van een beschermingsalternatief.

Inroepen bescherming

In Vc C6/6.1 staat beschreven hoe beoordeeld wordt of de vreemdeling effectieve bescherming kan inroepen. Bij de beoordeling of de verklaringen van de vreemdeling over het (niet) kunnen inroepen van effectieve bescherming aannemelijk zijn, is van belang of deze verklaringen passen binnen wat de IND weet over de situatie in het land van herkomst uit ambtsberichten of andere objectieve bronnen. Verder dient bekeken te worden of de verklaringen van de vreemdeling over in het inroepen van bescherming 'passen' binnen de rest van zijn (geloofwaardig bevonden) verklaringen. De bewijslast voor het niet kunnen inroepen van effectieve bescherming, ligt in beginsel bij de vreemdeling.

Beschermingsalternatief

De term *beschermingsalternatief* is een verzamelterm voor de begrippen vlucht-, vestigings- en verblijfsalternatief. Ook bij de beoordeling van de

aannemelijkheid van de verklaringen van de vreemdeling over het (niet) aanwezig zijn van een beschermingsalternatief, is van belang of deze verklaringen passen binnen wat de IND weet over de situatie in het land van herkomst uit ambtsberichten of andere objectieve bronnen en of deze passen binnen de rest van de (geloofwaardig bevonden) verklaringen van de vreemdeling. Soms is een beschermingsalternatief apart benoemd in het landenbeleid. De bewijslast voor het kunnen tegenwerpen van een beschermingsalternatief, ligt in beginsel bij de overheid.

Bijlage 1: Schematisch overzicht

F A S E 1		Vaststellen relevante elementen ↓			par. 3.1
	<i>Mbv de interne en externe geloofwaardigheids- indicatoren</i> ↓	Beoordeling relevante elementen ↓			par. 3.2
	Voldoende onderbouwde elementen	Niet of onvoldoende onderbouwde elementen ↓	→	<i>Mbv de interne en externe geloofwaardigheids- indicatoren</i> Zo nodig: Art 3.35, derde lid, VV	par. 3.2
	↓	↓	↓		par. 3.2
	Ja: geloofwaardig	Ja: geloofwaardig	Nee: ongeloofwaardig		
		Eindconclusie geloofwaardigheids- oordeel ↓			par. 3.3
F A S E 2		Risico-inschatting + Zwaarwegendheid →	Vluchtelingschap → 3 EVRM →	Beschermings- alternatief	par. 4