



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Uitzetting naar Bahrein

Addendum

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Bevindingen	4
3	Conclusie	8



1

Inleiding

Dit addendum behoort bij het Inspectierapport Uitzetting naar Bahrein. Het is opgesteld om de volgende reden. Na de vaststelling van het rapport heeft de Inspectie aan verschillende personen en organisaties gevraagd om een zienswijze over de vraag of het rapport kon worden gepubliceerd. Dit omdat publicatie mogelijk zou ingaan tegen een zwaarwegend belang van A. Het verzoek om een zienswijze is onder meer gericht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De informatie die het ministerie daarop heeft verstrekt, was voor de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aanleiding om de Inspectie te verzoeken het onderzoek te heropenen en deze informatie daarin te betrekken. De Inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd en de resultaten daarvan opgenomen in dit addendum.

Het aanvullende onderzoek is als volgt verlopen:

14 februari 2020	De staatssecretaris vraagt de Inspectie het onderzoek te heropenen.
19 februari 2020	De Inspectie heropent het onderzoek en verzoekt het Ministerie van Buitenlandse Zaken om een toelichting op de verstrekte informatie in het kader van de zienswijze.
12 maart 2020	Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zendt de gevraagde toelichting naar de Inspectie.
18 maart 2020	De Inspectie verzoekt de IND om een toelichting op de wijze waarop de IND het ministerie van Buitenlandse Zaken betreft bij de behandeling van asielaanvragen, en om een reactie op de toelichting van het ministerie.
28 april 2020	Na twee maal verleend uitstel zendt de IND de gevraagde informatie naar de Inspectie.
7 mei 2020	De Inspectie stelt het Ministerie van Buitenlandse zaken in de gelegenheid zo gewenst nog te reageren op de informatie van de IND.
18 mei 2020	Het ministerie geeft aan geen gebruik te maken van deze gelegenheid en de Inspectie sluit het onderzoek.



2

Bevindingen

11 oktober 2019 **Zienswijze van het Ministerie van Buitenlandse Zaken**

In de gevraagde zienswijze over de wenselijkheid van openbaarmaking van het rapport geeft het ministerie aan dat in Bahrein twee rechtszaken tegen A. aanhangig zijn. In de eerste zaak is A. tot levenslange gevangenisstraf veroordeeld wegens hulp aan voortvluchtige criminelen en verboden wapenbezit. Tegen dit vonnis is cassatie ingesteld. De tweede zaak betreft de verdenking van deelname door A. aan een Hezbollah-gerelateerd trainingskamp in Irak. In deze zaak verwacht het ministerie nog hoger beroep. Het ministerie adviseert om het rapport niet openbaar te maken om te voorkomen dat dit de lopende rechtszaken negatief zal beïnvloeden.

Daarnaast deelt het ministerie mee van de gelegenheid gebruik te willen maken om een aanbeveling te richten aan de IND. De aanbeveling luidt als volgt: "Wij vragen IND om in situaties waarmee mogelijk weinig bekendheid is, zoals Bahrein, aan BZ en de relevante ambassade verdere informatie te vragen voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen." Het ministerie geeft hierbij aan dat de ambassadeur in Koeweit bereid is een toelichting te geven op deze aanbeveling en op de gang van zaken.¹

28 oktober 2019 **Toelichting van de ambassadeur in Koeweit**

De ambassadeur deelt in een telefoongesprek met de Inspectie vanuit Koeweit mee dat hij pas na de uitzetting van deze zaak heeft vernomen. Hij geeft aan van mening te zijn dat de IND om informatie had moeten vragen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken of aan de ambassade. Omdat er bijna nooit asielverzoeken worden ingediend door Bahreini, heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken geen algemeen ambtsbericht over dit land opgesteld. Wanneer er dan wel een asielaanvraag wordt ingediend, behoort dat volgens hem voor de IND aanleiding te zijn om te verzoeken om nadere inlichtingen. De IND beschikt dan niet over de gebruikelijke relevante achtergrondinformatie over dat land. Wanneer bovendien de post niet wordt geïnformeerd over het indienen van een asielverzoek, kan de post ook niet uit eigen beweging informatie verstrekken. Nu heeft de IND zijns inziens op de zaak beslist zonder te beschikken over alle relevante informatie.

De ambassadeur licht dit als volgt toe. Het Soennitische minderheidsregime in Bahrein treedt zeer hard op tegen kritische Sjiitische burgers. Het enkele terugzenden van een Sjiit vormt daarom al een risico. Voor A. is dat te meer het

¹ Nederland is in Bahrein niet diplomatiek vertegenwoordigd; de ambassadeur in Koeweit neemt dat voor zijn rekening.



geval omdat het Sjiitische Iran in de rivaliteit tussen Soennieten en Sjiieten door het regime in Bahrein wordt beschouwd als aartsvijand en A. herhaaldelijk in Iran is geweest.

12 maart 2020 Toelichting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Op het verzoek van de Inspectie om een toelichting op de hierboven weergegeven aanbeveling geeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende aan. Het ministerie is in zijn algemeenheid tevreden over de samenwerking tussen het ministerie en de IND in asielzaken. Het ministerie vervult hierin de rol van onafhankelijk deskundige, en stelt op verzoek Algemene Ambtsberichten, Thematische Ambtsberichten en Individuele Ambtsberichten op. Het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) van de IND heeft veel relevante kennis. Wanneer de IND dat nodig acht, is het ministerie van Buitenlandse Zaken altijd bereid aanvullende informatie te onderzoeken, via een Individueel Ambtsbericht of anderszins.

De gedane aanbeveling past volgens het ministerie in het bestaande kader. Het betreft een herinnering aan de IND om gebruik te maken van de mogelijkheid het ministerie te betrekken bij zaken waarin zij relatief weinig landeninformatie ter beschikking heeft. In de samenwerking met de IND vertrouwt het ministerie op het bestaande afwegingskader. In dit kader is het aan de IND om de afweging te maken het ministerie te betrekken bij de behandeling van een individuele asielzaak. Het ministerie is altijd bereid om hierin samen te werken, aldus het ministerie.

28 april 2020 Reactie van de IND

Toelichting op de samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken in asielzaken

De IND geeft op verzoek van de Inspectie het volgende aan over de wijze waarop de IND het Ministerie van Buitenlandse zaken betreft bij de behandeling van asielaanvragen. De IND kan het ministerie vragen om informatie over het land van herkomst. Het ministerie kan naar aanleiding daarvan algemene ambtsberichten uitbrengen, thematische ambtsberichten uitbrengen of individueel onderzoek verrichten.

Algemene ambtsberichten brengt het ministerie op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid uit met betrekking tot de belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers. Op dit moment is de afspraak dit te doen voor 19 landen van herkomst. De reden kan zijn het aantal asielzoekers uit een land en/of de (veranderde) veiligheidssituatie in een land, dan wel specifieke beleids- of uitvoeringsvragen of omdat er vanuit de politiek om wordt verzocht. Indien er aanleiding is het landgebonden asielbeleid aan te passen, wordt dit aan de Tweede Kamer meegedeeld en wordt de Vreemdelingencirculaire aangepast. Wanneer geen algemeen ambtsbericht van het ministerie voorhanden is, kan de IND de beslissingen in asielzaken ook baseren op actuele informatie van andere gezaghebbende bronnen, zoals rapporten van uiteenlopende gouvernementele en non-gouvernementele organisaties.

Thematische ambtsberichten worden uitgebracht over specifieke onderwerpen die zich in de asielpraktijk voordoen en die voor de beleidsbepaling relevant kunnen zijn.

In individuele zaken heeft de IND naast algemene en thematische ambtsberichten en eventueel te verrichten documenten-, social media-, herkomst- en/of



taalonderzoek voor een beperkt aantal landen ook de mogelijkheid om individueel (landinhoudelijk) onderzoek te laten verrichten door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit kan bijvoorbeeld gaan om onderzoek naar identiteit, adres of documenten. Voor een niet onaanzienlijk aantal landen van herkomst, waaronder Bahrein, bestaat deze mogelijkheid echter niet. Over Bahrein heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken in 2016 meegedeeld dat asiel-gerelateerd onderzoek daar zeer lastig is, aangezien het een klein land is, indirecte navraag bij lokale autoriteiten zeer gevoelig ligt en de betrouwbaarheid van de verkregen informatie niet kan worden gegarandeerd, aldus de IND.

De IND geeft verder aan dat in een interne IND-werkinstructie² is neergelegd dat een onderzoek in beginsel alleen wordt ingesteld indien dit doorslaggevend is voor de beoordeling van de vraag of de asielzoeker in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. Het gaat om de gevallen waarin wordt getwijfeld of:

- het relaas wel geloofwaardig is gelet op hetgeen bekend is over het desbetreffende land; óf
- het gestelde daadwerkelijk zo ernstig is dat er mogelijk sprake is van vervolging in vluchtelingrechtelijke zin.

De behandelaar van de IND beslist in overleg met een landenspecialist van TOELT van de IND tot het aanvragen van individueel onderzoek. Het ministerie hanteert in zijn algemeenheid een behandelduur van zes maanden. Nadat het ministerie het individuele ambtsbericht heeft uitgebracht, voert TOELT eerst de zogeheten "REK-check" uit.³ Dit houdt in dat onderzoek wordt gedaan naar de niet-openbare onderliggende stukken van het individuele ambtsbericht om te bepalen of het onderzoek zorgvuldig tot stand is gekomen. Indien de conclusie luidt dat het ambtsbericht qua inhoud en procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is, kan het ambtsbericht worden gebruikt in een asielbeschikking. Tussen 2016 en 2020 hebben 235 REK-checks plaatsgevonden. Het aantal in deze periode uitgebrachte individuele ambtsberichten komt hiermee nagenoeg overeen, aldus de IND.

Reactie op de aanbeveling van het ministerie

De IND geeft aan de opvatting van het ministerie te onderschrijven dat de samenwerking tussen IND en ministerie in algemene zin naar tevredenheid verloopt. De IND ziet geen aanleiding om de werkwijze aan te passen. Volgens de IND is de werkwijze in overeenstemming met de verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken enerzijds (het leveren van informatie over landen van herkomst) en de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de IND anderzijds (beleid en uitvoering van het beleid). Volgens de IND past de gang van zaken in de behandeling van de asielaanvraag van A. ook binnen de overeengekomen werkwijze zoals die hierboven is weergegeven.

Reactie op de toelichting van de ambassadeur

Naar aanleiding van de stelling van de ambassadeur dat de IND in de onderhavige zaak om informatie had moeten vragen aan het ministerie of de ambassadeur, geeft de IND onder meer het volgende aan. De noodzaak om voor het nemen van een besluit te beschikken over landeninformatie verschilt van zaak tot zaak. Daarbij is de geloofwaardigheid van de verklaring van de vreemdeling veelal bepalend.

² Werkinstructie Wijze van opstarten van onderzoek en/of het stellen van vragen bij onderzoek tijdens de asielprocedure.

³ Deze check is gebaseerd op een uitspraak van de Rechtseenheidskamer van de Arrondissementsrechtbank te Den Haag van 16 april 1998.



Wanneer de verklaring van een vreemdeling over gestelde politieke activiteiten niet geloofwaardig is, doet het niet ter zake wat algemene bronnen melden over de positie van politiek actieve vreemdelingen in het desbetreffende land. Wanneer landeninformatie in een individuele zaak wel van overwegend belang is, zijn er daarvoor naast het ministerie nog vele andere openbare bronnen. Daarbij speelt mee dat de capaciteit van het ministerie beperkt is. In dit geval speelt bovendien nog mee dat het ministerie in 2016 heeft bericht dat asiel gerelateerd onderzoek in Bahrein zeer lastig is.

De IND brengt naar voren dat de afwijzing in de onderhavige zaak in hoge mate berust op het oordeel dat de verklaringen van A. niet geloofwaardig kunnen worden geacht. In dit verband haalt de IND informatie aan die het ministerie van Buitenlandse Zaken in een Rijksintern bericht van 14 mei 2019 vertrouwelijk heeft verstrekt. In dit bericht deelt het ministerie onder meer mee dat de familie van A. in contacten met ambassademedewerkers onvolledige en onjuiste informatie heeft verstrekt over gebeurtenissen die relevant zijn voor de asielaanvraag en heeft A. zelf bepaalde informatie niet ingebracht in de asielprocedure.⁴ Volgens de IND komt hieruit naar voren dat A. ten tijde van de asielprocedure relevante informatie heeft achtergehouden en mogelijk nog steeds geen volledige openheid van zaken geeft. De IND meent dat dit “zich zeer wel verhoudt met het oordeel van de IND dat de verklaringen van de vreemdeling niet geloofwaardig kunnen worden geacht.”

Verder geeft de IND aan dat de IND bekend is met de algemene landeninformatie waaruit blijkt dat de mensenrechtensituatie in Bahrein, in het bijzonder die van Sjiieten, zorgwekkend is. De IND maakt uit de beschikbare bronnen echter niet op dat Sjiieten in Bahrein, aldaar een meerderheid, zonder meer te maken hebben met vervolging dan wel mensenrechtenschendingen. Wel hebben zij te maken met achterstelling en discriminatie. Politieke activisten kunnen de negatieve aandacht op zich richten. Dit kan leiden tot verlening van een asielstatus, op grond van een individuele beoordeling. De IND wijst er in dit verband op dat de ambassadeur in Koeweit eerder, in november 2018, heeft gesteld dat de situatie ‘grimmig’ was, maar niet heeft geconcludeerd dat een uitzetting naar Bahrein in het algemeen niet verantwoord is. De ambassadeur deelt mee dat voorzichtigheid moet worden betracht ten aanzien van prominente Sjiieten die een omwenteling prediken of gewelddadig verzet niet veroordelen. Dit is volgens de IND echter niet het beeld dat de asielzoeker tijdens de asielprocedure van zichzelf heeft geschetst.

⁴ In verband met het vertrouwelijke karakter van de informatie wordt die in dit rapport niet nader omschreven.



3

Conclusie

De aanleiding voor dit aanvullende onderzoek was de aanbeveling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de IND om het ministerie vaker te betrekken in gevallen zoals het onderhavige, en de toelichting daarop van de ambassadeur in Koeweit.

Naar aanleiding van de aanbeveling hebben ministerie en IND toegelicht op welke wijze de IND het ministerie kan betrekken bij de behandeling van asielaanvragen en op welke wijze het ministerie daarop kan reageren. Beide hebben aangegeven dat de samenwerking in zijn algemeenheid naar tevredenheid verloopt. De IND ziet geen aanleiding om de werkwijze aan te passen. Het ministerie heeft laten weten dat de aanbeveling past in het bestaande kader. Het ministerie vertrouwt op het afwegingskader en meent dat het aan de IND is om de afweging te maken of aan het ministerie om aanvullende informatie wordt verzocht. De IND onderschrijft dit. Het ministerie laat weten dat het altijd bereid is om in dat geval mee te werken. De IND merkt hierover wel op dat de capaciteit van het ministerie beperkt is en dat de behandelduur van het ministerie zes maanden bedraagt. Niettemin concludeert de Inspectie dat de werkwijze is uitgekristalliseerd en voor beide organisaties naar tevredenheid werkt, en dat er in zoverre geen reden is tot aanpassing.

De toelichting van de ambassadeur houdt kritiek in. Volgens hem had de IND het ministerie of de ambassade om informatie moeten vragen alvorens in deze zaak te beslissen op de asielaanvraag. De ambassadeur lijkt daarmee de mogelijkheid te zien om buiten het kader van de ambtsberichten, dus op meer informele wijze om informatie te vragen. Daarmee zou echter voorbij worden gegaan aan de eis dat (de verkrijging van) informatie moet voldoen aan zorgvuldigheidsvereisten om te kunnen worden gebruikt in een asielprocedure.

De IND weerspreekt de stelling van de ambassadeur. De IND is van mening dat de verklaring van A. al zodanig ongeloofwaardig is, dat aanvullende informatie over Bahrein niet relevant zou zijn geweest. Bovendien is volgens de IND uit andere bronnen al genoeg bekend over de situatie in Bahrein.

De Inspectie moet zich op dit punt van een oordeel onthouden. Zoals in het rapport over deze zaak al is aangegeven, zijn de beslissingen die de IND in deze zaak heeft genomen, in het rechtsbestel onderworpen aan rechterlijke toetsing. De wijze waarop de beschikbare informatie in de procedure is betrokken, is nauw verweven met die beslissingen. De Inspectie volstaat daarom ook ten aanzien van dit aanvullende onderzoek met een feitelijke weergave van bevindingen.



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Mei 2020

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*