

Aan de leden van de Vaste Kamercommissie
voor Veiligheid en Justitie

Amsterdam, 11 april 2014

ref.nr.: 14.052 / 6.30.1
betreft: AO asielbeleid in relatie tot antihomowetgeving

Geachte woordvoerders asiel en LHBT-emancipatie,

Voorafgaand aan het Algemeen Overleg over het asielbeleid in relatie tot antihomowetgeving van 16 april a.s.,
doen wij u onderstaande suggesties voor uw inbreng.

Dit betreft de volgende punten die we in deze brief nader toelichten:

- Aan lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (LHBT's) die gevlucht zijn uit landen waar homoseksualiteit of homoseksuele handelingen strafbaar zijn, moet asiel verleend worden;
- Terughoudendheid ten aanzien van de seksuele gerichtheid mag niet langer een rol spelen in LHBT-asielzaken;
- De zelfidentificatie moet het uitgangspunt zijn bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid en alle hoor- en beslismedewerkers moeten getraind worden in LHBT-sensitiviteit;
- In landen waar de autoriteiten homo- of transfoob zijn kan het vragen van bescherming bij de autoriteiten niet verlangd worden;
- LHBT's moeten niet afgewezen worden omdat zij pas later uit de kast komen;
- Het moet mogelijk zijn te werken met een tolk die niet uit het land van herkomst van de asielzoeker komt;
- LHBT's uit Iran en Oeganda moeten *prima facie* een vluchtelingenstatus krijgen;
- Het beschermingsniveau voor een aantal andere landen van herkomst moet worden verhoogd.
- Er is meer gedetailleerde landeninformatie nodig;

Asiel bij strafbaarstelling

COC Nederland is van mening dat aan LHBT's die gevlucht zijn uit landen waar homoseksualiteit of homoseksuele handelingen strafbaar zijn, asiel verleend zou moeten worden. Dit is ook de mening van Amnesty International en de Internationale Commissie van Juristen.¹ Italië verleent al asiel aan LHBT's uit landen waar homoseksualiteit strafbaar is.²

¹ Zie Amnesty International and the International Commission of Jurists, 2 October 2013: <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2013/10/Observations-by-AI-and-ICJ-on-X-Y-and-Z-CJEU-ref-2-OCT-2013-FINAL-with-index-number-and-logos.pdf> en Amnesty International, 7 november 2013: <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/eu-court-ruling-setback-refugees-2013-11-07>.

² La Corte Suprema di Cassazione, 20 september 2012, nr. 15981/2012, <http://archive.equal-jus.eu/1104/en>; zie ook Sabine Jansen en Thomas Spijkerboer, "Fleeing Homophobia, Asylum Claims related to Sexual Orientation and Gender Identity in Europe", COC

- Wij stellen voor dat Nederland asiel verleent aan LHBT-asielzoekers uit landen waar homoseksualiteit of homoseksuele handelingen strafbaar zijn, zonder individuele toetsing.

Het Europese Hof van Justitie heeft onlangs geoordeeld dat, hoewel uit de Europese richtlijn niet blijkt dat een strafbaarstelling op zichzelf voldoende is voor asiel, in ieder geval asiel verleend moet worden aan LHBT's uit landen waar een gevangenisstraf gebaseerd op zo'n strafbaarstelling daadwerkelijk wordt toegepast.³ Daarom zou aan LHBT's asiel verleend moeten worden, zodra duidelijk is dat een dergelijke gevangenisstraf in het land van herkomst daadwerkelijk wordt toegepast. Dit blijkt echter niet uit de nieuwe beleidstekst, waarin de *schaal waarop strafrechtelijke vervolging voorkomt*, de maatstaf is.⁴

- Wij stellen voor om in de zin "de schaal waarop strafrechtelijke vervolging vanwege de seksuele gerichtheid voorkomt" **de schaal waarop** te vervangen door **de vraag of**, zodat de zin komt te luiden: "de vraag of strafrechtelijke vervolging vanwege de seksuele gerichtheid voorkomt".

In de beleidstekst is nog altijd sprake van *actieve* tenuitvoerlegging van de strafbepaling. Door asielaanvragen van LHBT's te beoordelen aan de hand van de vraag of er sprake is van een *actieve* tenuitvoerlegging of vervolging, bestaat het risico dat het beschermingsniveau onder het niveau komt dat voorgestaan wordt door de Raad van State en het Hof, die immers in dit verband geen van beide spreken over *actieve* tenuitvoerlegging van strafbaarstelling.⁵

- Wij stellen daarom voor om in het beleid niet langer *actieve* tenuitvoerlegging of bestraffing als maatstaf te hanteren en het woord **actieve** uit het beleid te schrappen, zodat de tekst komt te luiden: "in het land van herkomst gelden strafbepalingen op grond van de seksuele gerichtheid, deze strafrechtelijke bepalingen worden in de praktijk door de autoriteiten ten uitvoer gelegd en er is sprake van een zeker gewicht van de strafbepaling."

Discretie

Het Hof heeft geoordeeld dat van LHBT asielzoekers niet langer geheimhouding of terughoudendheid verlangd kan worden, en dat met de mogelijkheid zich terughoudend op te stellen geen rekening gehouden moet worden.⁶ Dit is in lijn met de toezegging die staatssecretaris Albayrak al in 2009 in een brief aan het COC deed "dat bij de beoordeling van een asielaanvraag het eventueel kunnen verbergen van de geardeid geen rol mag spelen."⁷

Onlangs formuleerde staatssecretaris Teeven als beleidsuitgangspunt "dat gehoordmedewerkers geen expliciete vragen stellen over de wijze waarop een vreemdeling praktisch invulling geeft aan zijn seksuele gerichtheid, seksueel of anderszins."⁸ Het nieuwe beleid luidt echter: "Bij de beoordeling van de individuele situatie van de vreemdeling betreft de IND ook de wijze waarop de vreemdeling voornemens is in zijn land van herkomst zijn

Netherlands/VU University Amsterdam, september 2011, p. 23-24; <http://www.rechten.vu.nl/nl/onderzoek/conferenties-en-projecten/onderzoeksproject-fleeing-homophobia/index.asp>.

3 HvJEU 7 november 2013, XYZ t. Minister voor Immigratie en Asiel, C-199/12, C-200/12, C-201/12, § 61. Zie ook Rb. Groningen, 17 december 2013, Awb 13/16552 (Tanzania).

4 WBV 2014/3, Stcrt. nr. 5333, 21 februari 2014.

5 Zie noot S. Jansen bij HvJEU 7 november 2013, nr. C-199/12 - C-201/12 (X. Y. Z.) JV 2014/31, vel3002178 en ABRvS 18 december 2013, 201012342/1/V2, (X.) JV 2-14/48, vel3002542. Zie over de term actief i.v.m. vervolgingsbeleid ook ABRvS 14 november 2011, met noot Jansen, vel11002838.

6 HvJEU 7 november 2013, XYZ t. Minister voor Immigratie en Asiel, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §74: "Met de mogelijkheid voor de asielzoeker om een gevaar van vervolging uit de weg te gaan, door zich bij de invulling van een seksuele gerichtheid die hij als lid van een specifieke sociale groep beleeft, terughoudend op te stellen moet geen rekening worden gehouden".

7 Brief van de Staatssecretaris van Justitie, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, aan COC Nederland, 12 februari 2009, 5578298/08.

8 Zie tussenuitspraak ABRvS 20 maart 2013, 11.2

seksuele gerichtheid te uiten en de aannemelijkheid daarvan. Hiertoe onderzoekt de IND hoe de vreemdeling in het verleden en heden, in Nederland of elders, invulling heeft gegeven aan zijn seksuele gerichtheid.” Een dergelijk onderzoek is in strijd met het hiervoor genoemde beleidsuitgangspunt. Bovendien is deze wijze van toetsen in strijd met de uitspraak van het Hof, omdat de mogelijkheid de seksuele gerichtheid te verbergen nog altijd een rol speelt.⁹

Het COC is met het Hof van mening dat terughoudendheid met betrekking tot seksuele gerichtheid of genderidentiteit in de beoordeling van een asielrelaas op geen enkele manier een rol mag spelen.¹⁰ Daarbij vrezen wij dat het horen van mensen over de manier waarop zij hun seksuele gerichtheid in de toekomst denken in te vullen, zal leiden tot nieuwe verwarring en tot nieuwe afwijzingen gebaseerd op stereotypen.

- *Wij stellen daarom voor LHBT asielzoekers niet te horen over de invulling van hun seksuele gerichtheid in heden, verleden en toekomst, en de bewuste passage te schrappen.*

Geloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid

Uit onderzoek is gebleken dat de geloofwaardigheid van een gestelde seksuele gerichtheid van een asielzoeker vaak beoordeeld wordt op basis van stereotypen.¹¹ Zo wordt kennis van de homoscene verondersteld, in het land van herkomst en in Nederland (uitgaansgelegenheden, organisaties, symbolen, literatuur, radio- en tv-programma's enz.). Ook wordt regelmatig getwijfeld aan de seksuele gerichtheid, omdat de betrokkene niet uitgebreid vertelt over zijn of haar coming-out proces en geen blijk geeft van de psychische problemen die verondersteld worden daaraan verbonden te zijn.¹² Hoewel de regering de eerste stappen zet om een einde te maken aan deze stereotiepe beoordelingen, bereiken ons signalen dat ze in de praktijk nog altijd voorkomen.

Het COC is van mening dat bij het beoordelen van de geloofwaardigheid van een seksuele gerichtheid of genderidentiteit:

- *niet langer op basis van psychologische of andere stereotypen moet worden beslist*
- *de verklaring van de asielzoeker over zijn of haar seksuele gerichtheid of genderidentiteit het uitgangspunt moet zijn (de zgn. “zelfidentificatie”)*
- *daarnaast gebruik gemaakt kan worden van de UNHCR Guidelines No. 9 on sexual orientation and gender identity, §58-66.*
- *daarnaast gewerkt kan worden met een lijst met zaken die nadrukkelijk vermeden moeten worden bij horen en beslissen.¹³*
- *alle hoor- en beslismedewerkers moeten worden getraind in sensitiviteit met betrekking LHBT's.*

Bescherming door de autoriteiten

We zijn blij dat de duidelijke beleidstekst gehandhaafd is, dat geen bescherming van de autoriteiten hoeft te worden gevraagd als homoseksualiteit of homoseksuele handelingen strafbaar zijn in het land van herkomst.

⁹ Zie ook noot S. Jansen bij HvJEU 7 november 2013, nr. C-199/12 - C-201/12 (X. Y. Z.) JV 2014/31, veI3002178 en ABRvS 18 december 2013, 201012342/1/V2, (X.) JV 2-14/48, veI3002542.

¹⁰ Zie ook de uitspraken Vzv. Rb. Den Bosch, 24 december, Awb 13/30572; 13/30571 (Mongolië) en Rb. Amsterdam, 29 november 2013, 13/28475; 13/28473 (Ghana), waarin door de IND discretie verondersteld werd.

¹¹ Zie Sabine Jansen, “Herken de homo, Over het beoordelen van de geloofwaardigheid van seksuele gerichtheid in asielzaken”, Justitiële Verkenningen, jrg. 39, nr. 5, augustus 2013; Sabine Jansen en Thomas Spijkerboer, “Say it loud – en vlug een beetje, homoseksuele asielzoekers, laat uit de kast komen en geloofwaardigheid”, A&MR 2012, nr 9, p. 456-463; Sabine Jansen en Thomas Spijkerboer, “Fleeing Homophobia, Asylum Claims related to Sexual Orientation and Gender Identity in Europe”, COC Netherlands/VU University Amsterdam, september 2011; Louis Middelkoop, “Geloofwaardigheidskwesties rond homoseksuelen in de Nederlandse asielprocedure”, A&MR 2010, nr. 10, p. 508-515; zie ook het interview met hoogleraar antropologie Peter Geschiere, “Je kunt niet zeggen: homoseksualiteit is dit of dat”, A&MR 2013 nr. 9, p. 483-485.

¹² De in veel nader gehoren gestelde vraag: “Wat deed het met u?” (toen u erachter kwam dat u op mensen van hetzelfde geslacht viel?), wordt vaak niet begrepen, met soms desastreuze gevolgen.

¹³ COC Nederland is bereid om desgewenst aan de opstelling van zo'n lijst mee te werken.

Terecht wordt erkend dat in deze landen het vragen van bescherming aan de autoriteiten voor LHBT's zinloos en/of gevaarlijk is.

In het beleid zou echter ook moeten worden onderkend dat, gezien artikel 7, lid 2 Definitierichtlijn,¹⁴ ook in landen waar overheidsdienaren overwegend homo-, bi- of transfoob zijn, het vragen van bescherming bij deze autoriteiten niet verlangd kan worden.¹⁵

- *Wij stellen voor dat het beleid in die zin wordt aangepast, dat het vragen van bescherming in landen waar homoseksualiteit of homoseksuele handelingen niet strafbaar zijn, pas verwacht kan worden, nadat is vastgesteld dat de autoriteiten in het land van herkomst in beginsel bereid zijn aan LHBT's bescherming te bieden.*

Late coming out

Het komt regelmatig voor dat LHBT asielzoekers uit schaamte, angst of onwetendheid niet direct in het eerste nader gehoor over hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit kunnen of durven spreken. Na jarenlang aandringen van het COC is om die reden voor LHBT's in het beleid een uitzondering gemaakt op artikel 4:6 Awb.¹⁶

Sinds het in werking treden van dit beleid zien wij dat asielzoekers afgewezen worden, met als argument dat hun seksuele gerichtheid ongeloofwaardig wordt bevonden, omdat zij er te laat over verklaarden.¹⁷ Met een dergelijke cirkelredenering biedt de beleidswijziging geen oplossing voor het probleem. Ook in deze zaken worden afwijzende beschikkingen gebaseerd op stereotiepe ideeën, bijvoorbeeld het idee dat iemand die in het land van herkomst een homoseksuele relatie onderhield, in staat is om daarover direct te verklaren.¹⁸ Hieruit spreekt een gebrek aan kennis van en begrip voor LHBT's in het algemeen, en voor hen die afkomstig zijn uit homo- en transfoobe landen in het bijzonder.

- *De uitzondering ten aanzien van LHBT's in 4:6 Awb moet ruimhartig worden uitgevoerd, waarbij recht wordt gedaan aan de bedoeling van dit beleid.*
- *We stellen voor om in Vc C2/3.2, de paragraaf over LHBT asielzoekers, een verwijzing op te nemen naar de uitzondering voor LHBT asielzoekers op art. 4:6 Awb in Vc C2/6.2.3.*
- *Alle hoor- en beslismedewerkers moeten worden getraind in sensitiviteit met betrekking tot coming-out processen en andere zaken die een rol kunnen spelen als het gaat om een niet-standaard seksuele gerichtheid of genderidentiteit.*

¹⁴ Artikel 7, tweede lid van Richtlijn 2011/95/EU schrijft voor dat bescherming tegen vervolging of ernstige schade doeltreffend en van niet-tijdelijke aard moet zijn. In het algemeen wordt dergelijke bescherming geboden wanneer de autoriteiten "redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging of het lijden van ernstige schade treffen, onder andere door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of ernstige schade vormen, en wanneer de verzoeker toegang tot een dergelijke bescherming heeft."

¹⁵ Zie ook V.zr. Rb. Arnhem, 7 maart 2014, AWB 14/3883; 14/3882 (Georgië).

¹⁶ WBV 2012/21, Stcrt. 2012, 19403, 27 september 2012: Indien de vreemdeling pas tijdens een tweede of opvolgende asielaanvraag aangeeft dat hij homoseksueel is, en deze informatie wordt geloofwaardig geacht, dan wordt de vreemdeling niet tegengeworpen dat hij niet tijdens een voorgaande procedure gewag heeft gemaakt van zijn homoseksuele geaardheid.

¹⁷ Zie bijv. V.zr. Rb. Roermond, 21 januari 2014, Awb 13/32654; 13/32657 (Irak); voornemen 11 oktober 2012, beschikking 15 oktober 2012, nr. 0608.19.0003 (Palestijn); voornemen 16 december 2012, beschikking 3 januari 2013, nr. 1106.29.1132 (Senegal); zie ook Rb. Den Haag, 6 november 2012, 12/19630 (Irak); Rb. Assen, 12 oktober 2012, 12/25554 (Bangladesh).

¹⁸ Zie bijv. beschikking 21 mei 2013, V-nummer 272.721.3875 (Egypte); Rb. Zwolle 27 maart 2013, 12/32391 (Libanon).

Tolken

Uit het rapport Pink Solutions, over de ervaringen van LHBT asielzoekers in de asielprocedure, bleek dat een tolk die afkomstig is uit het land van herkomst voor de LHBT asielzoeker vaak een beletsel vormt om vrijuit te spreken.¹⁹

- *Er moet daarom de mogelijkheid zijn om het nader gehoor af te nemen met behulp van een tolk die niet afkomstig is uit het land van herkomst.*
- *Tolken moeten getraind worden in LHBT-sensitiviteit, zoals op dit moment bijvoorbeeld in België al gebeurt.*

LHBT's uit Iran

In het kader van de herschikking van de asielgronden heeft de staatssecretaris besloten het beleid voor Iraanse LHBT's te wijzigen.²⁰ De individuele toets die nu is ingevoerd is echter in strijd met de motie Strik,²¹ die de regering opdroeg de bescherming van Iraanse LHBT's niet te verminderen. In het Ambtsbericht over Iran staat: "Homoseksuelen worden niet onderworpen aan systematische vervolging door de autoriteiten." In de toelichting bij WBV 2014/5 wordt gesteld: "Blijkens het recente ambtsbericht lijkt zich een lichte positieve tendens voor te doen in de situatie van Iraanse LHBT's." Wij begrijpen niet waar deze veronderstellingen op gebaseerd zijn. Amnesty International, Human Rights Watch, the International Gay and Lesbian Human Rights Commission en de Iranian Queer Organization schrijven in een brief van 20 december 2013²² namelijk juist over "continuïng and systematic state persecution of individuals perceived to be lesbian, gay, bisexual or transgender". Ook blijkt volgens deze organisaties niet dat de situatie van LHBT's in Iran is verbeterd. Integendeel, hun situatie lijkt eerder verslechterd.

- *Het COC stelt daarom voor om Iraanse LHBT's prima facie vluchtelingen te verlenen.*

LHBT's uit Oeganda

Het COC is verheugd dat de staatssecretaris als reactie op de recente ontwikkelingen in Oeganda, waaronder de ondertekening van de antihomowet door de Oegandese president, heeft besloten Oegandese LHBT's in beginsel asiel te verlenen. Gezien de ernst van de situatie van LHBT's in Oeganda, verwachten wij een ruimere bescherming waarbij Oegandese LHBT's niet langer individueel getoetst worden.²³

19 Zie Lieneke Luit, "Pink Solutions, Inventarisatie situatie LHBT asielzoekers", COC Nederland, mei 2013; René Bruin, "Altijd voorzichtig. Over het interviewen van homoseksuele asielzoekers", A&MR 2014, nr. 1, p. 14-19.

20 WBV 2014/5, Besluit van 24 februari 2014, Stcrt 5 maart 2014: Iraanse LHBT's komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd asiel op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, Vw, tenzij uit het individuele asielrelaas blijkt dat de vreemdeling niet zal worden blootgesteld aan vervolging.

21 Motie van het lid Strik c.s., 12 november 2013, Eerste Kamer, 33293, vergaderjaar 2013-2014.

22 Joint Letter to President Hassan Rouhani re: LGBT Rights, Amnesty International, Human Rights Watch, International Gay and Lesbian Human Rights Commission, Iranian Queer Organization, 20 December 2013, <http://www.hrw.org/news/2013/12/20/joint-letter-president-hassan-rouhani-re-lgbt-rights>. Zie ook Human Rights Watch "We Are a Buried Generation. Discrimination and Violence Against Sexual Minorities in Iran", december 2010, <http://www.hrw.org/reports/2010/12/15/we-are-buried-generation>; Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran, 28 February 2013, p. 20, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IR/A-HRC-22-56_en.pdf; Human Rights Watch, "Codifying Repression, an assessment of Iran's new penal code", augustus 2012; Amnesty International, "We are ordered to crush you, Expanding repression of dissent in Iran", februari 2012, p. 45; Human Rights Violations on the Basis of Sexual Orientation, Gender Identity, and Homosexuality in the Islamic Republic of Iran, Submission to the 103rd Session of the Human Rights Committee (17 October- 4 November 2011) International Gay and Lesbian Human Rights Commission, www.IGLHRC.org, Iranian Queer Organization (IRQO) www.IRQO.org; The Guardian, "Iran arrests 'network of homosexuals and satanists' at birthday party", 10 October 2013, <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/10/iran-arrests-network-homosexual-satanists>. Small Media, een Britse NGO, stelt in het rapport "LGBT Republic of Iran: an online reality?", dat hoewel "there are no official statistics concerning exactly how many gay men and women have been executed in Iran", de 'voorzichtige schatting' gemaakt kan worden dat "at least 1,000 homosexual Iranians have been convicted and sentenced to death since the Iranian Revolution in 1979", May 2102, p. 36, <http://smallmedia.org.uk/lgbtrepublic.pdf>.

23 Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 25 februari 2014, Vergaderjaar 2013-2014, 19 637, nr. 1792.

- *Het COC stelt voor om Oegandese LHBT's prima facie vluchtelingenstatus te verlenen.*

Andere landen van herkomst

Daarnaast vinden we het van belang om, gezien de zorgwekkende situatie van LHBT's in een aantal andere landen, te bekijken of het beschermingsniveau niet verhoogd zou moeten worden: bijvoorbeeld voor LHBT's uit Kameroen en Nigeria.

- *Het COC stelt voor om in elk geval voor Kameroen en Nigeria het beschermingsniveau te verhogen.*

Landeninformatie

Als gevolg van de uitspraak van het EU Hof van Justitie zal grondiger onderzoek gedaan moeten worden naar de situatie van LHBT's in de landen van herkomst, dan op dit moment gebeurt. Het gaat dan met name om de gevolgen van strafbaarstelling.²⁴ Ook lijkt nu gedetailleerde informatie nodig over de overeenkomsten en de verschillen in behandeling van homoseksuelen en heteroseksuelen in de landen van herkomst.²⁵

- *De Terms of Reference met betrekking tot LHBT's moeten in die zin worden uitgebreid.*

Conclusie

Wij hopen dat u onze suggesties zult gebruiken voor uw inbreng bij het AO op 16 april.

Met vriendelijke groet,



Tanja Ineke
Voorzitter COC Nederland

24 WBV 2014/3, Stcrt. 2014 nr. 5333, 21 februari 2014: Indien in het land van herkomst sprake is van strafbaarstelling van seksuele gerichtheid, betreft de IND bij de beoordeling in ieder geval:

- de schaal waarop strafrechtelijke vervolging vanwege de seksuele gerichtheid voorkomt;
- de toepassing van opgelegde (gevangenis)straffen;
- het (voorafgaande) politie- en strafvorderlijk onderzoek; en
- de gevolgen van de strafbaarstelling voor de maatschappelijke positie van LHBT's.

Zie ook de Kamervragen nr. 1209 van het lid Voortman (GroenLinks), ingezonden op 19 december 2013, en beantwoord op 14 februari 2014.

25 WBV 2014/3, Stcrt. 2014 nr. 5333, 21 februari 2014: De IND betreft bij de beoordeling of in het land van herkomst sprake is van discriminatoire behandeling vanwege de seksuele gerichtheid, de aldaar voor zowel hetero- als homoseksuelen geldende normen en zeden.