

Afdoening asielaanvragen van Bosniërs

IND-werkinstructie nr. 241

Aan: Directeur Uitvoering, Regiodirecteuren IND, Hoofd APV c.c.: Hoofd DVB, Landsadvocaat, ACV, Ministerie van Buitenlandse Zaken/DPZ

Van: Hoofddirecteur IND

Datum: 20 maart 2001

Vindplaats: EDS Raadplegen, trefwoord Bosnië-Herzegovina, objecttype 'Werkinstructie'

Onderwerp: Afdoening asielaanvragen van Bosniërs

1. Inleiding

1.1 Achtergrond, geldigheid en verhouding tot bestaande werkinstructies

Op 25 april 2000 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uitgebracht over de situatie in Bosnië-Herzegovina.

Deze werkinstructie bevat de uitvoeringsconsequenties van het door de Staatssecretaris vastgestelde beleid en is vanaf heden van kracht.

IND-werkinstructie nr. 184 komt hiermee te vervallen.

1.2 Algemene uitgangspunten

Sinds het akkoord van Dayton in 1995 bestaat Bosnië-Herzegovina uit twee entiteiten; de Moslim-Kroatische Federatie van Bosnië-Herzegovina (in de werkinstructie verder de Federatie genoemd) en de Republika Srpska (in deze werkinstructie verder de RS genoemd). Indien van toepassing worden in deze werkinstructie deze afkortingen gebruikt.

In deze werkinstructie worden indicaties gegeven voor het verlenen van een A-status dan wel een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard. Deze indicaties zijn géén criteria; het enkele behoren tot de desbetreffende categorie impliceert niet dat per definitie statusverlening moet plaatsvinden.

De beoordeling of betrokkene in aanmerking komt voor een A-status of een vergunning tot verblijf vindt

plaats ná vaststelling of de verklaringen geloofwaardig zijn. Bij de vaststelling van de geloofwaardigheid van de verklaringen speelt ook het toerekenbaar ontbreken van documenten een rol.

TBV 1999/3 is van toepassing op asielaanvragen met datum vanaf 1 februari 1999 (op die datum trad de Wet Ongedocumenteerden in werking).

IND-werkinstructie nr. 179 ('Bewijslast (ongedocumenteerde) asielzoeker inzake vaststelling reisroute') is van toepassing op asielaanvragen met datum vóór 1 februari 1999.

Vervolgens dient de zwaarwegendheid van de gevreesde/te vrezen gebeurtenissen bij de beoordeling of tot statusverlening wordt overgegaan te worden betrokken. Bij een beroep op vluchtelingenschap geldt in het bijzonder dat degenen van wie vervolging wordt gevreesd op de hoogte moeten zijn of kunnen geraken van de omstandigheden waarop de asielzoeker zich beroept.

Bij de beoordeling van de vraag of de asielzoeker hier te lande als vluchteling dient te worden toegelaten dan wel in aanmerking komt voor verlening van een vtv-humanitair dient de asielzoeker het tijdsverloop dat is gelegen tussen de gebeurtenissen die aanleiding vormden om het land van herkomst te verlaten en het moment van het daadwerkelijk vertrek te verklaren.

Tenslotte biedt IND-werkinstructie nr. 148 ('Vrouwen in de asielprocedure') aanknopingspunten voor een genderinclusieve beoordeling van het relaas.

Alle aanvragen dienen te worden bezien op de contra-indicaties genoemd in IND-werkinstructies nrs. 163 ('Toepassing art. 1F Vluchtelingenverdrag') en 164 ('Contra-indicaties in asielzaken').

2. Beoordeling van asielaanvragen van Bosniërs

2.1 Groeperingen die verhoogde aandacht vragen

2.1.1 Minderheden in meerderheidsgebieden

Er kan sprake zijn van achterstelling en discriminatie op basis van etniciteit, met name bij het verkrijgen van werk en het verkrijgen van eigendom. Echter, de situatie is niet dusdanig dat het enkele feit dat de asielzoeker een minderheid is in het gebied waar hij woonachtig is en er mogelijk sprake kan zijn van achterstelling en discriminatie, reden is voor toelating als vluchteling in Nederland. Betrokkene dient aannemelijk te maken dat er sprake is van een op zijn persoon gerichte vervolging of een dusdanige onhoudbare situatie waaraan hij zich niet kan onttrekken door zich in een ander deel van Bosnië-Herzegovina te vestigen om in aanmerking te komen voor toelating als vluchteling in Nederland.

Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat minderheden zich kunnen vestigen in andere gebieden in Bosnië-Herzegovina waar zij de meerderheid vormen. Dit betekent dat Bosnische Moslims en Bosnische Kroaten zich kunnen vestigen in delen van de Federatie waar zij in de meerderheid zijn. Voor Bosnische Serviërs geldt dit voor de RS.

Nader gehoor

Bij het nader gehoor dient extra aandacht te worden besteed aan de houding van de autoriteiten van de Federatie of de RS bij gestelde achterstelling of discriminatie. Tevens dient te worden gevraagd of deze achterstelling of discriminatie het gevolg is van de etniciteit van betrokkene.

2.1.2 Gemengd gehuwden en personen van gemengde afkomst

Gemengd gehuwden of personen van gemengde afkomst kunnen te maken krijgen met discriminatie van medeburgers. Hierbij dient in het achter-

hoofd te worden gehouden dat met name in rurale gebieden en in gebieden waar de samenstelling van de bevolking homogeen is, discriminatie vaker voor kan komen dan in de overige gebieden. Voor asielzoekers die zich hierop beroepen, geldt dat zij zich hieraan kunnen onttrekken door zich te vestigen in de grotere steden in Bosnië-Herzegovina.

2.1.3 Roma

Hoewel de situatie van Roma in de RS slechter is dan in de Federatie is er geen sprake van vervolging door de autoriteiten enkel en alleen op basis van etniciteit. Ook is er geen sprake van dusdanige discriminatie van medeburgers, dat dit reden is voor toelating als vluchteling. Een Roma asielzoeker dient derhalve aannemelijk te maken dat er sprake is van een op zijn persoon gerichte vervolging of van een dusdanige onhoudbare situatie waaraan hij zich niet kan onttrekken door zich in een ander deel van Bosnië-Herzegovina te vestigen om in aanmerking te komen voor toelating als vluchteling in Nederland.

2.1.4 Medewerkers van de onafhankelijke media

Het enkele feit dat een journalist kritiek heeft geuit tegen één van deze autoriteiten is onvoldoende om betrokkene toe te laten als vluchteling. Ook het enkele feit dat er een proces wegens smaad tegen betrokkene is aangespannen is onvoldoende, waarbij wordt opgemerkt dat er sinds 30 juli 1999 geen processen meer zijn voorgekomen. Om voor toelating als vluchteling in aanmerking te komen moet betrokkene derhalve aannemelijk maken dat, behoudens de beperking van zijn persvrijheid, er sprake is van andere handelingen van de zijde van de Bosnische autoriteiten of de autoriteiten van de Federatie of RS zodat er sprake is van een op zijn persoon gerichte vervolging, waaraan betrokkene zich niet kan onttrekken door zich in een ander deel van Bosnië-Herzegovina te vestigen.

Nader gehoor

Bij asielzoekers die zich beroepen op schending van de persvrijheid dient in het nader gehoor extra aandacht te worden besteed aan de journalistieke rol die betrokkene heeft gehad in Bosnië-Herzegovina. Tevens dient

aandacht te worden besteed aan de reactie van de Bosnische autoriteiten en/of de desbetreffende autoriteiten in de Federatie of de RS.

2.1.5 Abdic-aanhangers en leden van de DNZ (Democratische Volksunie)
Abdic-aanhangers en leden van de DNZ kunnen slechts incidenteel te maken krijgen met achterstelling en discriminatie, bijvoorbeeld van medeburgers bij het vinden van werk. Een asielzoeker die zich hierop beroept, dient aannemelijk te maken dat er sprake is van een op zijn persoon gerichte vervolging van de zijde van de autoriteiten of van een dusdanige onhoudbare situatie waaraan hij zich niet kan onttrekken door zich in een ander deel van Bosnië-Herzegovina te vestigen.

2.1.6 Terugkerende Bosniërs die in het buitenland hebben verbleven

Bosniërs die langere tijd buiten Bosnië-Herzegovina hebben verbleven, kunnen te maken krijgen met discriminatie van medeburgers en achterstelling bij met name registratie. Asielzoekers die zich hierop beroepen, dienen aannemelijk te maken dat deze achterstelling gebaseerd is op één van de gronden genoemd in het Verdrag en niet gerelateerd is aan andere motieven, zoals geldelijk bezit. Tevens dient de asielzoeker aannemelijk te maken dat er door deze discriminatie en/of achterstelling sprake is van een op zijn persoon gerichte vervolging of een onhoudbare situatie waaraan hij zich niet kan onttrekken door zich elders in Bosnië-Herzegovina te vestigen.

2.1.7 Asielzoekers die de val van de enclave Srebrenica hebben meegemaakt

In zijn brief van 22 februari 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Justitie meegedeeld dat voor Bosnische Moslims, die in Nederland een asiel-aanvraag hebben ingediend, de val van de enclave Srebrenica hebben meegemaakt en zich thans nog in Nederland bevinden een speciale regeling zou komen (EDS object id: 950849). Deze regeling is neergelegd in TBV 2000/12, waar hiernaar wordt verwezen. Deze regeling houdt, kort gezegd, in dat indien de asielzoeker aannemelijk kan maken dat hij op 11 juli 1995 de val van de enclave

Srebrenica heeft meegemaakt hij, behoudens contra-indicaties, in aanmerking komt voor een vergunning tot verblijf. Deze regeling is thans alleen van toepassing op Bosnische Moslims die voor 18 februari 2000 in Nederland een aanvraag om toelating als vluchteling hebben ingediend en zich nog in de asielprocedure bevinden. Er dient bij deze asielaanvragen ambtshalve aan dit TBV te worden getoetst.

2.1.8 Dienstplichtigen en deserteurs

Het algemene Nederlandse beleid inzake dienstweigering en desertie is gebaseerd op de uitspraak van de REK inzake Antikian van 12 april 1995 (EDS object id 368610). Uit deze uitspraak blijkt dat dienstweigering of desertie kan leiden tot vluchtelingenschap indien de asielzoeker:

A. vanwege zijn ras, religie, nationaliteit, zijn lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, gegronde vrees heeft voor onevenredige of discriminatoire bestraffing of tenuitvoerlegging van de straf wegens dienstweigering of desertie of als hij vanwege (één van) de in de aanhef van deze categorie genoemde redenen gegronde vrees heeft voor andere discriminatoire behandeling dan bovenmatige bestraffing of tenuitvoerlegging van een straf; of

B. tot zijn weigering komt doordat hij ernstige, onoverkomelijke gewetensbezwaren heeft op grond van zijn godsdienstige of andere diepgewortelde overtuiging die zijn dienstweigering of desertie voorschrijven, en er in zijn land van herkomst geen mogelijkheid is om ter vervanging van militaire dienst een niet-militaire dienstplicht te vervullen; of

C. is gekomen tot dienstweigering of desertie, omdat hij niet betrokken wenst te worden bij een (soort) militaire actie die is veroordeeld door de internationale gemeenschap als strijdig met de grondbeginselen van humaan gedrag of die in strijd is met de fundamentele normen die gelden tijdens een gewapend conflict. Dit geldt ook, indien hij tot desertie of dienstweigering heeft besloten, omdat hij gegronde vrees heeft in een conflict te worden ingezet tegen zijn eigen volk.

Zowel de Federatie als de RS beschikken over een eigen leger. Voor de Federatie is op 11 december 1999

een amnestiewet in werking getreden voor misdaden die vallen onder het toen relevante wetboek van strafrecht en zijn begaan tussen 1 januari 1991 en 22 december 1995 (zie hiervoor ambtsbericht pag. 37). Op 23 juli 2000 is een soortgelijke wet in werking getreden voor de RS.

Dit betekent dat asielzoekers die zich beroepen op dienstweigering en desertie in de periode 1 januari 1991 tot 22 december 1995 niet in aanmerking komen voor toelating als vluchteling.

Voor asielzoekers die zich beroepen op dienstweigering en desertie na 22 december 1995 geldt dat bij toetsing aan de REK-Antikian criteria dat: A. er geen aanleiding is aan te nemen dat hiervan sprake is. Dit geldt zowel voor het leger van de Federatie als voor de RS.

B. Dit moet individueel worden beoordeeld en getoetst. Hierbij wordt opgemerkt dat alternatieve dienstplicht in de Federatie en de RS in de wet is geregeld. De wettelijke mogelijkheid van met name vervangende civiele dienst is evenwel nauwelijks geïmplementeerd (zie ambtsbericht pag. 25-26).

C. Hiervan is geen sprake.

Inwoners van de stad Brcko zijn ontheven van dienstplicht, vanwege de speciale status van deze stad.

2.2 Bijzondere aandachtspunten

In deze subparagraaf wordt ingegaan op meer algemene omstandigheden die van belang (kunnen) zijn bij de beoordeling of de asielzoeker in aanmerking komt voor een A-status of vergunning tot verblijf.

2.2.1 Vlucht- en/of Vestigingsalternatief

In Bosnië-Herzegovina kunnen Bosnische Moslims, Bosnische Kroaten en Bosnische Serviërs zich aan discriminatie van medeburgers, waartegen de lokale autoriteiten geen bescherming willen of kunnen geven, of aan achterstelling door lokale autoriteiten onttrekken door zich te vestigen in gebieden waar hun etniciteit in de meerderheid is. Dit betekent dat Bosnische Moslims en Bosnische Kroaten zich kunnen vestigen in deze gebieden die allen binnen de Federatie liggen en Bosnische Serviërs in de gebieden die allen in de RS liggen.

Voor gemengd gehuwden of personen

van gemengde afkomst geldt dat zij zich hieraan kunnen onttrekken aan discriminatie en achterstelling door zich te vestigen in de grote steden in Bosnië-Herzegovina.

2.2.2 Traumatabeleid

TBV 2001/2 is van toepassing. Voor het overige zijn er met betrekking tot Bosnië-Herzegovina geen bijzonderheden.

2.2.3 1F van het vluchtelingenverdrag

Bij VN resolutie 827 van 25 mei 1993 is het Internationale Tribunaal voor het voormalig Joegoslavië (ICTY) opgericht, dat zijn zetel heeft in Den Haag. Dit tribunaal heeft tot taak personen te vervolgen die verantwoordelijk zijn voor ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht, begaan op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië sinds januari 1991 (zie ook ambtsbericht pag. 11). Hieronder vallen ook schendingen begaan tijdens de oorlog in Bosnië-Herzegovina.

Gelet op eventuele uitsluiting van de bescherming van het Vluchtelingenverdrag op grond van artikel 1 F dient in het nader gehoor extra aandacht te worden besteed aan de positie en activiteiten van asielzoekers die stellen betrokken te zijn geweest bij activiteiten van legers en milities die tijdens de oorlog in Bosnië-Herzegovina betrokken zijn geweest bij oorlogshandelingen. In het nadere gehoor dient bij het optekenen van de door betrokkene gepleegde activiteiten tevens aandacht te worden besteed aan mogelijke mensenrechtenschendingen.

Indien in het nader gehoor verklaringen zijn opgetekend die wijzen op getuigenissen over oorlogsmisdaden of mensenrechtenschendingen, dan dient het dossier te worden gezonden naar het Bureau Bijzonder Zaken onder vermelding van 'oorlogstribunaal'. Zie hiervoor werkinstructie 217 'getuigenissen van oorlogsmisdaden'.

Zie tevens werkinstructie nr. 163 ('Toepassing art. 1 F Vluchtelingenverdrag') over hoe verder te handelen indien zo'n zaak zich voordoet.

In het geval dat betrokkene op grond van toepassing van artikel 1 F wordt uitgesloten van toepassing van een vluchtelingenstatus, komt betrokkene evenmin in aanmerking voor een

op artikel 3 EVRM gebaseerde vergunning tot verblijf.

2.2.4 Opvangmogelijkheden minderjarigen / bijzonderheden beleid alleenstaande minderjarige asielzoekers

De leeftijd waarop personen als meerderjarig worden beschouwd is in Bosnië-Herzegovina 18 jaar. In Bosnië-Herzegovina zijn weeshuizen die verplicht zijn opvang te bieden aan wezen. Ook zijn er SOS-kinderdorpen, die jonge weeskinderen opvangen. Er is derhalve adequate opvang aanwezig.

2.2.5 Driejarenbeleid / relevant tijdsverloop

Er dient in de afdoening van asielaanvragen van personen uit Bosnië-Herzegovina een onderscheid te worden gemaakt tussen de drie volgende tijdsperiodes:

1. Asielzoekers die voor 1 december 1995 een aanvraag om toelating als vluchteling hebben ingediend.
2. Asielzoekers die in de periode 1 december 1995 tot en met 31 mei 1997 een aanvraag om toelating als vluchteling hebben ingediend.
3. Asielzoekers die na 31 mei 1997 een aanvraag om toelating als vluchteling hebben ingediend.

Ad 1. Bosnische asielzoekers die voor 1 december 1995 een aanvraag om toelating als vluchteling hebben ingediend, komen behoudens contra-indicaties, in aanmerking voor toelating als vluchteling op grond van het bijzondere beleid zoals dat tot 1 december 1995 heeft gegolden voor asielzoekers uit Bosnië-Herzegovina. Dit betreft een zogenaamde beleidsmatige toelating als vluchteling, die wordt verleend op grond van het consistentiebeginsel.

Indien de asielzoeker een inbreuk op de openbare orde heeft gepleegd, kan toelating worden geweigerd op grond van het gestelde in A4 onder 4.3.1Vc. Een beroep op het bijzondere beleid kan als volgt worden gepareerd.

'Betrokkene heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij gegronde vrees voor vervolging heeft. Hij zou uitsluitend op grond van het consistentiebeginsel voor toelating als vluchteling in aanmerking komen op grond van het bijzondere beleid. In dit geval is evenwel sprake van contra-indicaties. Er is immers gebleken dat betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan ... (opsommen antecedenten). Mitsdien komt hij op

grond van het gestelde in hoofdstuk A4 onder 4.3.1 niet in aanmerking voor toelating als vluchteling op grond van het bijzondere beleid.'

Ad 2. Vanaf 1 december 1995 tot en met 31 mei 1997 is aan asielzoekers uit Bosnië-Herzegovina een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) verleend. In zijn brief van 27 mei 1997 heeft de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer meegedeeld dat hij met ingang van 1 juni 1997 geen vvtv meer zal verlenen aan asielzoekers uit Bosnië-Herzegovina (EDS object id: 872880). Op basis hiervan is TBV 1998/12 gepubliceerd. Dit beleid is genuanceerd in de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 25 maart 1998 (EDS object id: 900768). Dit leidt tot de conclusie dat aan asielzoekers aan wie voor 31 mei 1997 een vvtv is verleend, welke nimmer is ingetrokken omdat betrokkene niet tot de categorie behoorde van wie de vvtv werd ingetrokken, inmiddels in het bezit zijn gesteld van een vergunning tot verblijf. De periode waarin de vreemdeling in het bezit is geweest van een vvtv dient niet te worden meegerekend als relevant tijdsverloop.

Ad 3. Voor asielzoekers die na 31 mei 1997 een aanvraag om toelating hebben ingediend gelden geen perioden die moeten worden meegerekend als relevant tijdsverloop.

3. Procedurele aspecten

3.1 Nader gehoor

Bij asielzoekers die zich beroepen op achterstelling en discriminatie dient in het nader gehoor extra aandacht te worden besteed aan de houding van de autoriteiten van de Federatie of de RS bij deze achterstelling of discriminatie. Tevens dient te worden onderzocht of de etniciteit van betrokkene hierbij een rol heeft gespeeld.

Bij asielzoekers die zich beroepen op schending van de persvrijheid dient in het nader gehoor extra aandacht te worden besteed aan de journalistieke rol die betrokkene heeft gehad in Bosnië-Herzegovina. Hierbij dient tevens aandacht te worden besteed aan de reactie van de Bosnische autoriteiten en/of de desbetreffende autoriteiten in de Federatie of de RS.

3.2 Onderzoeksmogelijkheden / taal-analyse

Voor het stellen van informatievragen is IND-werkinstructie nr. 221 ('Vragen stellen aan de Directie Beleid van het hoofdkantoor') van toepassing.

Op grond van deze werkinstructie dienen alle onderzoeksvragen, ook aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, gesteld te worden aan of via de GKG.

In zaken van asielzoekers uit Bosnië-Herzegovina is het mogelijk om een taalanalyse aan te vragen ter vaststelling van de identiteit of herkomst van een asielzoeker. Zie hiervoor IND-werkinstructie nr. 227.

3.3 Rechterlijke procedures

Indien de vreemdeling beroep instelt tegen de beschikking in bezwaar, is de zogenoemde 'Zwolsse methode' van toepassing. Zie hiervoor IND-werkinstructie nr. 88.

4. Terugkeer en verwijdering

4.1 Uitzettingsbeleid

Naar Bosnië-Herzegovina kan worden teruggekeerd.

4.1 Vvtv-beleid / uitstel-van-vertrek-beleid

Asielzoekers uit Bosnië-Herzegovina komen niet in aanmerking voor een vvtv.

Asielzoekers uit Bosnië-Herzegovina komen niet in aanmerking voor uitstel van vertrek.