



HET VASTSTELLEN VAN DE IDENTITEIT VAN ASIELZOEKERS

Praktijk en uitdagingen in Nederland



**HET VASTSTELLEN VAN DE
IDENTITEIT VAN ASIELZOEKERS**
Praktijk en uitdagingen in Nederland

Colofon

Titel	Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers Praktijk en uitdagingen in Nederland
Auteurs	Renée Engelsman Denis Diepenhorst wetenschappelijk medewerker T 070 779 41 63 F 070 779 43 97 d.diepenhorst@ind.minbzk.nl Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA) IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratienetwerk Dr. H. Colijnlaan 341 2283 XL Rijswijk Postbus 5800 2280 HV Rijswijk

INLEIDING EN LEESWIJZER

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN). In het EMN dat is opgericht op initiatief van de Europese Commissie, wordt informatie over migratie en asiel verzameld en geanalyseerd. Het bestuur van het EMN heeft de keuze van het onderwerp "Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers: Praktijk en uitdagingen" als tweede 'focussed study' voor het EMN Werkprogramma 2012 goedgekeurd. Ieder nationaal contactpunt (NCP) van het EMN stelt in dit kader een nationaal rapport op¹. Als nationaal contactpunt voor het EMN in Nederland is het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Directie Uitvoeringsstrategie en Advies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het Nederlandse rapport. Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten stelt het EMN een EU-breed vergelijkend rapport op.

De ervaring in vele (lid)staten is dat slechts een kleine minderheid van de asielzoekers documenten kan overleggen waarmee hun identiteit kan worden gestaafd. Degenen die op de vlucht zijn voor vervolging hebben vaak niet de gelegenheid om voor vertrek uit het land van herkomst identiteitspapieren mee te nemen. Sommigen die bescherming vragen willen de identiteit waaronder zij bekend staan bij de overheid in het land van herkomst niet bekendmaken, omdat zij gegronde vrees hebben of vanwege andere redenen. Het blijkt ook dat asielzoekers soms wordt aangeraden hun identiteitspapieren te vernietigen bij aankomst in de EU. Bovendien, tonen asielzoekers identiteitspapieren die soms door de verantwoordelijke overheden in de lidstaten als vals of anderszins ongeldig worden beschouwd. Deze problemen beperken duidelijk de mogelijkheden van de overheden om de geloofwaardigheid van het asielrelaas te controleren en om besluiten in dit soort zaken te nemen.

In dit rapport is een overzicht gegeven van de belangrijkste problemen waarmee de Nederlandse overheid te maken krijgt bij pogingen om, bij gebrek aan documenten, de identiteit van asielzoekers (d.w.z. mensen die om een vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus vragen) vast te stellen. Daarbij gaat het zowel om de problemen die dit oplevert bij de inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek als de terugkeerproblematiek van afgewezen asielzoekers.

In hoofdstuk 1 van dit rapport worden de problemen en de reikwijdte van het identiteitsvraagstuk geschetst. Hoofdstuk 2 bespreekt de bevoegdheidsverdeling bij het vaststellen van de identiteit. Aan de orde komen de relevante Europese- en nationale wetgeving, het institutionele kader en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de identiteit aan de hand van identificerende documenten. In hoofdstuk 3 worden de definitie en vereiste documenten ter vaststelling van de identiteit behandeld. In hoofdstuk 4 worden de gebruikte methoden bij de afwezigheid van identificerende documenten opgesomd. Hoofdstuk 5 bespreekt de status en het gewicht van de verschillende methoden om de identiteit vast te stellen. Het Protocol Identificatie en

1 Dit rapport is een bewerking van de bijdrage van het Nederlands nationaal contactpunt aan het EMN rapport. De oorspronkelijke bijdrage is in de vorm van een questionnaire.

Labeling is hierbij van groot belang. Tevens wordt de invloed van de uitkomst van het identiteitsonderzoek op de beslissing betreffende de asielaanvraag uiteengezet. Op basis van de bevindingen sluit dit rapport in hoofdstuk 6 af met de conclusies.

In dit rapport wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen asielzoeker en uitgeprocedeerde asielzoekers. De paragrafen zijn ook als zodanig ingedeeld.

INHOUD

1	De problemen en de reikwijdte van het identiteitsvraagstuk	7
1.1	Asielzoekers	7
1.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	8
1.3	Omvang van de problematiek en de betrokken partijen	8
1.3.1	Asielzoekers	8
1.3.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	9
1.4	De mate van succes bij het vaststellen van de identiteit	9
1.4.1	Asielzoekers	9
1.4.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	10
2	Bevoegdheidsverdeling bij het vaststellen van identiteit	11
2.1	Relevante Europese- en nationale wetgeving	11
2.1.1	Asielzoekers	11
2.1.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	11
2.2	Het nationale institutionele kader	12
2.2.1	Asielzoekers	12
2.2.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	14
2.3	Autoriteiten verantwoordelijk voor het vaststellen van de identiteit aan de hand van identificerende documenten	14
2.3.1	Asielzoekers	14
2.3.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	15
2.3.3	Extern te raadplegen systemen	15
3	Definitie en vereiste documenten ter vaststelling van de identiteit	17
3.1	Definitie van identiteit	17
3.2	Vereiste documenten voor vaststelling van de identiteit	17
3.2.1	Asielzoekers	17
3.2.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	18
4.	Gebruikte methoden bij de afwezigheid van identificerende documenten	19
4.1	Taalanalyse	19
4.1.1	Asielzoekers	19
4.1.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	19
4.2	Leeftijdsonderzoek	19
4.2.1	Asielzoekers	19
4.2.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	20
4.3	Vingerafdrukken ter vergelijking van Europese- en nationale databases	20
4.3.1	Asielzoekers	20
4.3.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	20
4.4	Fotografie ter vergelijking van Europese- en nationale databases	20
4.4.1	Asielzoekers	20

4.4.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	21
4.5	DNA analyses	21
4.5.1	Asielzoekers	21
4.5.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	21
4.6	Interviews ter vaststelling van herkomst.	21
4.6.1	Asielzoekers	21
4.6.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	22
4.7	Andere methoden	22
4.7.1	Ambtsberichten	22
4.7.2	Persoonsgerichte aanpak	22
4.7.3	Onderzoek in het land van herkomst	22
4.8	Succesvolle methoden: HIS check en taalanalyse	23
5	De status en het gewicht van de verschillende methoden om de identiteit vast te stellen	25
5.1	Protocol Identificatie en Labeling	25
5.2	De invloed van de uitkomst van het identiteitsonderzoek op de beslissing betreffende de asielaanvraag	25
5.2.1	Asielzoekers	25
5.2.2	Uitgeprocedeerde asielzoekers	26
6	Conclusie	27

1 DE PROBLEMEN EN DE REIKWIJDTE VAN HET IDENTITEITSVRAAGSTUK

1.1 Asielzoekers

De problematiek van ongedocumenteerde asielzoekers speelt al geruime tijd in Nederland. Het politieke en maatschappelijke debat richt zich vooral op de problemen die dit oplevert bij de terugkeer van asielzoekers. Het feit dat het ontbreken van documenten ook een rol speelt in het beslisproces rond internationale bescherming is veel minder prominent aanwezig in het debat.

Ook in recente discussies bijvoorbeeld over het stroomlijnen van asielprocedures wordt identiteitsvaststelling vaak gekoppeld aan de terugkeer. Bij de totstandkoming van Vreemdelingenwet 2000 (Vw. 2000) was er wel aandacht voor het vaststellen van de identiteit in relatie tot de beoordeling van het asielverzoek. Artikel 31, tweede lid onder f van deze wet vormt daarvan een illustratie.²

De vaststelling van de identiteit speelt bij de beoordeling van een asielaanvraag een belangrijke rol. Hoewel de vaststelling van de identiteit doorgaans vooraf gaat aan de beoordeling van het asielrelaas, kan in sommige gevallen niet enkel op grond van twijfel aan de identiteit de aanvraag worden afgewezen. In dat kader is het namelijk ook relevant – al dan niet als onderdeel van de identiteit – om vast te stellen waar betrokkene vandaan komt. De algemene veiligheidssituatie in het land of regio van herkomst of het behoren tot een bepaalde etnische groep kan in sommige gevallen reeds aanleiding zijn om betrokkene in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning.³

Bij de afhandeling van de in 2007 afgekondigde regularisatie genaamd Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (RANOV)⁴ speelde de identiteitsproblematiek ook een rol. Op grond van deze regeling konden (ex)asielzoekers onder bepaalde voorwaarden alsnog in het bezit komen van een vergunning. Het ging hierbij overigens niet om een asielvergunning maar om een reguliere verblijfsvergunning. Als uit het dossier bleek dat er eerder in de asielprocedure expliciete twijfel was geweest aan iemands identiteit, bood de IND bij het aanbod van een vergunning op grond van deze regeling ook de mogelijkheid tot identiteitsherstel aan. Op 21 juli 2008 was aan circa 4.200 personen een aanbod tot identiteitsherstel gedaan. In totaal werden op grond van deze regeling circa 28.000 vergunningen verleend.⁵

2 Bij het onderzoek naar de aanvraag wordt mede betrokken de omstandigheid dat: de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden kan overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze bescheiden niet aan hem is toe te rekenen. Artikel 31 lid 2 sub f Vw.

3 Adviseur AUA, IND, Rijswijk.

4 Regeling Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet: is op 15 juni 2007 in werking getreden. Op grond van deze regeling kwamen asielzoekers die nog in Nederlands verbleven en de eerste asielaanvraag vóór 1 april 2001 hadden ingediend, onder voorwaarden in aanmerking voor een vergunning op grond van deze regeling

5 WODC 2011 Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet

1.2 Uitgeprocedeerde asielzoekers

Bij uitgeprocedeerde asielzoekers die niet vrijwillig terugkeren, is vooral de nationaliteit maar soms ook de identiteit van belang. Het is mogelijk om vervangende reisdocumenten te verkrijgen ten behoeve van gedwongen terugkeer indien documenten ontbreken. Echter het proces ter verkrijging van (vervangende) reisdocumenten kan lang en bewerkelijk zijn wanneer de identiteit van de vreemdeling niet kan worden onderbouwd met ondersteunende identiteits- en/of nationaliteitsdocumenten. De aanwezigheid van dergelijke documenten is voor de autoriteiten van veel landen van herkomst van essentieel belang.⁶

1.3 Omvang van de problematiek en de betrokken partijen

1.3.1 *Asielzoekers*

In de oorspronkelijke questionnaire die de basis vormt voor dit rapport is ook verzocht data te leveren om de omvang van de problematiek te kwantificeren. De gevraagde data over de mate waarin asielzoekers ongedocumenteerd zijn bleken slechts zeer beperkt beschikbaar. Om deze data te genereren diende een koppeling te worden gelegd tussen het informatiesysteem van de IND (INDIS) en data van de politie uit het PSHV.⁷ De vraag of de asielzoekers op het moment van beslissen ongedocumenteerd waren kan niet worden beantwoord. Er kan slechts en uitspraak worden gedaan over de mate van gedocumenteerdheid op de peildatum 31 juli 2012. De bij de IND geregistreerde asielzoekers in de periode 2007-2011 bleken bovendien in 13% van de gevallen niet geregistreerd bij de politie. Van 2% van de bij de politie geregistreerde asielzoekers is niet bekend of zij gedocumenteerd zijn. Gedocumenteerd wordt hier gedefinieerd als geregistreerd conform PIL niveau 1+2.⁸

Op peildatum 31 juli 2012 blijkt 21% van het totaal aantal procedures te voldoen aan het hiervoor bedoelde PIL niveau 1+2. Naar schatting 79% van de asielzoekers heeft dus geen identiteitskaart of paspoort. Daarentegen bezitten asielzoekers in veel gevallen wel andere documenten die hun asielverzoek kunnen ondersteunen. Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal ongedocumenteerden toeneemt. Sinds de invoering van Project Implementatie Verbeterde Asielprocedure (PIVA) op 1 juli 2010 worden asielzoekers in een eerder stadium gewezen op het belang van het overleggen van documenten.⁹

Er zijn verschillende instanties betrokken bij maatregelen die dienen ter vaststelling van de identiteit. Dit proces is arbeidsintensief. Het eerste contact en de registratie van de asielzoeker wordt gedaan door de Vreemdelingenpolitie in Ter Apel en op Schiphol. Hier werken in totaal 40 mensen.¹⁰ Alle asielzoekers worden geregistreerd in de Basis-

6 Medewerker Afdeling Inhoudelijke Ondersteuning, DT&V, Den Haag.

7 PolitieSuite Handhaving Vreemdelingen (PSHV)

8 Protocol Identificatie en Labeling is een gestandaardiseerde werkwijze voor de unieke identificatie en registratie in de vreemdelingenketen Niveau 1+2 van Protocol Identificatie en Labeling (PIL) betekent in het bezit van een identificerend officieel document persoonsgegevens, gecombineerd met een niet identificerend officieel document persoonsgegevens dan wel in het bezit van een identificerend officieel document persoonsgegevens

9 Beslismedewerker, IND, Zevenaar.

10 Taakorganisatie Vreemdelingen van de Politie, senior adviseur, De Bilt.

voorziening Vreemdelingen (BVV). Dit is een centrale database waarin alle basisgegevens van vreemdelingen in Nederland zijn opgeslagen. De database wordt gevuld en gewijzigd vanuit de systemen van de aangesloten partijen in de vreemdelingenketen, de zogenaamde ketenpartners.

Bij het Expertise Centrum Identiteitsfraude en Documenten van de Koninklijke Marechaussee werken in totaal 41 mensen. Zij ondersteunen de Vreemdelingenpolitie en de Koninklijke Marechaussee bij identiteitsvaststelling en onderzoeken de aangetroffen documenten van asielzoekers op echtheid.

Ook in het beslisproces is capaciteit gereserveerd voor identiteitsonderzoek (daarin begrepen herkomstonderzoek). Zo werken bij het Bureau Land en Taal (BLT) van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) 4 linguïsten en 24 landenspecialisten in vaste dienst en 30 taalanalisten die per zaak worden betaald. Op het moment van het verschijnen van het rapport komen er ongeveer 500 zaken per jaar binnen en per asielzoeker duurt de taalanalyse vier uur. Er waren tijden dat er meer dan 1000 zaken per jaar binnenkwamen.¹¹

Voor onderzoek naar documenten heeft de IND een aparte afdeling in het leven geroepen: het Bureau Documenten. Bij dit bureau werken circa 50 personen; 11 onderzoekers en 39 ondersteuners.¹² Op jaarbasis worden 13.000 documenten voorgelegd ter vaststelling van de echtheid. Inmiddels zijn circa 2500 documenten ingevoerd in DISCS.¹³

1.3.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Ook ten behoeve van het terugkeerproces worden middelen en mensen ingezet met het oog op de vaststelling van de identiteit. In Nederland is een aparte organisatie, de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) belast met de terugkeer van onder andere uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze dienst kent een afdeling die de contacten onderhoudt met ambassades en probeert (vervangende) reisdocumenten te verkrijgen.

1.4 De mate van succes bij het vaststellen van de identiteit

1.4.1 *Asielzoekers*

De getroffen maatregelen ter vaststelling van de identiteit zijn niet altijd succesvol. Mensen kunnen zich eenvoudig als iemand anders voordoen indien ze nog niet eerder in een systeem voorkomen. Zie in dit verband ook de hiervoor gememoreerde groep personen die een aanbod voor een vergunning in het kader van de RANOV werd gedaan. Ten aanzien van een substantieel deel van deze personen bleek identiteitstwijfel te bestaan. Gelet op de omvang van deze groep kan worden geconcludeerd dat het vaststellen van de identiteit niet altijd succesvol is. Het vaststellen van de identiteit gebeurt idealiter aan de hand van een officieel document persoonsgegevens (paspoort of identiteitspapieren).¹⁴ Een vastgestelde identiteit vergemakkelijkt en versnelt de beslisprocedure.

11 Senior linguïst Bureau Land en Taal, IND, Rijswijk.

12 Senior document expert, Bureau Documenten, IND, Zwolle.

13 DISCS: Documenten Informatiesysteem inzake Civiele Status. Een systeem van de Bureau Documenten (IND), waarin informatie (in woord en beeld) is te vinden over de eigenschappen van bron-documenten.

14 Protocol Identificatie en Labeling (PIL), <http://ind-intranet/Asiel/Nieuws/Documents/PIL%203%200.pdf> Ministerie van Justitie, bijlage 6, April 2008.

Een instrument dat met redelijke zekerheid de herkomst of etniciteit vast kan stellen, is de taalanalyse. Het voordeel van een taalanalyse is dat het bijna altijd duidelijkheid brengt over welke taal iemand spreekt en in welke regio deze taal wordt gesproken.¹⁵

1.4.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Bij uitgeprocedeerde asielzoekers worden verzoeken tot afgifte van een (vervangend) reisdocument niet altijd ingewilligd. Een reden daarvoor kan zijn dat de identiteit en/of nationaliteit niet vastgesteld kan worden. Hieronder staat een tabel met het totaal aantal verzoeken om afgifte van een (vervangend) reisdocument; de ontvangen antwoorden van de autoriteiten, gegroepeerd per jaar waarin de antwoorden werden ontvangen.

Totaal aantal aanvragen om afgifte van (vervangende) reisdocumenten en de daar op ontvangen antwoorden

Antwoord autoriteiten	2007	2008	2009	2010	2011
Geen antwoord ontvangen	5	125	310	215	1.985
Instemming overdracht				35	690
Positieve reactie autoriteiten	45	370	495	595	885
Negatieve reactie autoriteiten	75	395	575	480	780
Totaal aantal aanvragen per jaar¹⁶	125	890	1.380	1.325	4.340

Bron: Dienst Terugkeer & Vertrek

Sommige landen van herkomst vinden de nationaliteitsvaststelling onvoldoende, in dat geval moet ook de identiteit worden geverifieerd. Dit verloopt moeizaam wanneer de vreemdeling aliasen heeft gebruikt en er geen registratie op basis van vingerafdrukken heeft plaatsgevonden in het land van herkomst. Landen die behalve de nationaliteit ook de identiteit willen verifiëren zijn onder andere China, India en Pakistan.¹⁷

Bij Somaliërs is het vaststellen van identiteit ingewikkeld ten eerste omdat Somalische documenten niet worden erkend door de Nederlandse autoriteiten. Het deel van Somalië waaruit iemand afkomstig is, is wel relevant voor gedwongen terugkeermogelijkheden. Ook het toelatingsbeleid is verschillend voor de verschillende Somalische herkomstgebieden en de herkomstregio is lastig vast te stellen.

¹⁵ Seniorlinguïst bij Bureau Land en Taal, IND, Rijswijk.

¹⁶ De cijfers zijn afgerond op 5-tallen. De DT&V is per 1 januari 2007 van start gegaan. De lage aantallen in de eerste jaren kunnen te maken hebben met het feit dat de organisatie eerst in dat jaar is begonnen

¹⁷ Medewerker Inhoudelijke Ondersteuning, DT&V, Den Haag

2 BEVOEGDHEIDSVERDELING BIJ HET VASTSTELLEN VAN IDENTITEIT

2.1 Relevante Europese- en nationale wetgeving

2.1.1 *Asielzoekers*

De wetgeving omtrent het verifiëren van de identiteit en de nationaliteit van asielzoekers is vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000 (art. 50, 52 en 55 Vreemdelingenwet/Richtlijn 2005/85/EG art. 11 lid 1 en lid 2 sub d) en het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit betreft vaak formele bevoegdheidsverdeling. Artikel 31 lid 2 Vreemdelingenwet 2000 zegt ook al iets over de beoordeling van de asielaanvraag (Richtlijn 2003/86/EG art. 11 lid 1 en Richtlijn 2005/85/EG art. 20 lid 1). Het concrete vreemdelingenbeleid, betreffende het vaststellen van de identiteit en nationaliteit, is verder uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000 (A/B/C) paragraaf A1/6, C9/2, C4/3, C14). In de Vreemdelingencirculaire wordt voorgeschreven dat de identificatie en registratie van vreemdelingen wordt uitgevoerd volgens het Protocol Identificatie en Labeling (PIL).¹⁸ Het PIL beschrijft een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren, registreren, wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens in de vreemdelingenketen. Dit is kaderstellend voor de interne administratieve organisatie van de ketenpartners.¹⁹

Bovendien bestaan er ook (soms enkel interne) werkinstructies gericht aan de desbetreffende ambtenaren, opgesteld door de IND. Dit zijn documenten waarin de wetgeving en het beleid verder worden uitgewerkt. Voor de duidelijkheid, het gaat in dergelijke instructies niet om beleidsregels maar om procedurele instructies. Voor dit rapport zijn vooral de IND-Werkinstructies nr. 2010/14 betreffende de beslissystematiek²⁰ en nr. 2010/10 betreffende de wijze van onderzoek tijdens de asielprocedure²¹ van belang.

2.1.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Als het gaat om het vertrek en de uitzetting van vreemdelingen zijn de artikelen 61-66 Vreemdelingenwet van belang. De verdere uitwerking van de wet is in de Vreemdelingencirculaire 2000 geregeld. In de Vc 2000 (A) paragraaf 4.4 staat de procedure indien de vreemdeling niet beschikt over een (geldig) reisdocument. DT&V zoekt dan vaak contact met de desbetreffende diplomatieke vertegenwoordiging.

18 Vreemdelingencirculaire 2000 (A) 1/6.2.

19 Protocol Identificatie en Labeling (PIL), <http://ind-intranet/Asiel/Nieuws/Documents/PIL%203%200.pdf> Ministerie van Justitie, April 2008.

20 IND-werkinstructie nr. 2010/14 (AUA). Beslissystematiek: beoordeling geloofwaardigheid en zwaarwegendheid. 15 december 2010. (www.ind.nl)

21 IND-werkinstructie nr. 2010/10 (AUA). Wijze van opstarten van onderzoek en/of het stellen van vragen bij onderzoek tijdens de asielprocedure. 19 augustus 2010 (www.ind.nl).

2.2 Het nationale institutionele kader

2.2.1 *Asielzoekers*

De identificerende ketenpartners²² zijn:

- de Vreemdelingenpolitie (VP);
- de Zeehavenpolitie (ZHP);
- de Koninklijke Marechaussee;
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA);
- Gemeentelijke ambtenaren burgerzaken;

Er bestaat niettemin een aantal verschillen tussen deze identificerende ketenpartners. De persoonsidentificatie en eerste registratie in de basisvoorziening vreemdelingen (BVV) geschieden bij het eerste contact met de asielzoeker. De partijen die als eerste met de asielzoeker in contact kunnen komen en een identiteit kunnen toekennen zijn de Vreemdelingenpolitie, de Koninklijke Marechaussee, en de Zeehavenpolitie.²³ Zij hebben toezichthoudende bevoegdheden, en op grond daarvan ruimere mogelijkheden voor het uitvoeren van identiteitsonderzoek dan andere hierboven genoemde identificerende ketenpartners hebben. Zij hebben de bevoegdheid de vreemdeling te fouilleren en zijn bezittingen te doorzoeken. De Koninklijke Marechaussee en de Zeehavenpolitie identificeren de asielzoeker bij de zogenaamde buitengrenzen van Nederland (dat wil zeggen de luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven aangezien Nederland enkel landgrenzen met EU-landen heeft). De Koninklijke Marechaussee registreert vervolgens de asielzoekers in de BVV. Indien er sprake is van ongedocumenteerde vreemdelingen (hetgeen in het asielproces veelvuldig voorkomt) of identiteitsfraude, moet er een identiteitsonderzoek worden uitgevoerd door Vreemdelingenpolitie, Koninklijke Marechaussee of Zeehavenpolitie.

De Vreemdelingenpolitie is verantwoordelijk voor het toezicht op vreemdelingen – waaronder asielzoekers – en hun verblijfplaats. De Vreemdelingenpolitie registreert alle asielzoekers die niet via de luchthaven Schiphol of de Rotterdamse haven binnenkomen in het BVV op het aanmeldcentrum in Ter Apel. Het streven is om zo sterk mogelijke persoonsgegevens in de vreemdelingenketen te krijgen.²⁴

De andere organisaties IND, COA en de ambtenaren van de gemeente kunnen geen identiteit *toekennen* maar slechts *identificeren*. Het formeel toekennen van een identiteit moet dus worden onderscheiden van het identificeren van een asielzoeker. De IND buigt zich over de toelatingsvraag. Met andere woorden, zodra de asielzoeker een aanvraag doet voor asiel of subsidiaire bescherming, neemt de IND dat in behandeling. De IND kan nog wel een voorstel doen tot het aanpassen van de persoonsgegevens. De

22 Identificerende ketenpartners zijn de organisaties in de vreemdelingenketen, die de bevoegdheid hebben om de persoonsgegevens van vreemdelingen vast te stellen en te registreren in de gemeenschappelijke registers en/of om bestaande persoonsgegevens te wijzigen.

23 Protocol Identificatie en Labeling (PIL), <http://ind-intranet/Asiel/Nieuws/Documents/PIL%203%200.pdf> Ministerie van Justitie, April 2008.

24 Idem, bijlage 6.

Vreemdelingenpolitie zal dat verzoek beoordelen en gaat doorgaans alleen akkoord indien er originele brondocumenten aan de voorgestelde wijziging ten grondslag liggen.

Bij de beoordeling van het asielverzoek is waarheidsvinding een cruciaal onderdeel. Is de betrokken asielzoeker de persoon die hij stelt te zijn en is zijn asielrelaas geloofwaardig? Uiteraard speelt de aan- dan wel afwezigheid van documenten in dit proces van waarheidsvinding een belangrijke rol.

In het kader van de juiste beoordeling van het asielverzoek heeft de IND een aantal instrumenten ter beschikking. Dit kan door middel van een taalanalyse (BLT), documentcontrole door het Bureau Documenten, een leeftijdsonderzoek of door een herkomstonderzoek aan de hand van het Herkomstinformatiesysteem (HIS).²⁵ Ook kan de IND een onderzoek starten via het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de vorm van een individueel ambtsbericht. Zaken die bij een dergelijk onderzoek aan de orde komen betreffen onder andere de vraag of de asielzoeker in kwestie met die persoonsgegevens inderdaad in de registers van een bepaald land voorkomen. Zodra het identiteitsonderzoek leidt tot andere resultaten dan het onderzoek bij de eerste intake, zal een ketenpartner met toezichthoudende bevoegdheden, i.c. de Vreemdelingenpolitie of de Koninklijke Marechaussee de gegevens in het BVV moeten wijzigen.

Het COA is de uitvoerende overheidsinstelling in Nederland voor de opvang van asielzoekers. Het COA gebruikt de database van de Vreemdelingenpolitie waarin elke asielzoeker staat geregistreerd (naam en vingerafdrukken). Door middel van een wekelijkse meldingsplicht controleert de COA aan de hand van vingerafdrukken de asielzoekers voor wie opvang is geregeld.

De ambtenaren bij burgerzaken registreren in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) de persoonsgegevens van vreemdelingen, die vervolgens in de gemeenschappelijke registers worden opgenomen. De GBA is het Nederlandse bevolkingsregister, hier dienen alle ingezetenen te worden ingeschreven. De inschrijving van asielzoekers kan in beginsel na een verblijf van zes maanden. Indien de asielzoeker voor die tijd een verblijfsvergunning krijgt, moet hij zich eerder inschrijven. Zodra de asielzoeker in de GBA is ingeschreven, is de betreffende gemeente verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde gegevens. Bij de inschrijving in de GBA zijn brondocumenten (met name de geboorteakte) leidend indien deze zijn afgegeven door de daartoe bevoegde autoriteit van het land van herkomst.

Concluderend zijn er in Nederland verschillende ketenpartners die de identiteit van de asielzoeker vaststellen. Door deze gelaagdheid in de organisatie van het asielbeleid en de verschillende doelstellingen die de ketenpartners hanteren, ontstaat een situatie waarin de vreemdeling onder verschillende aliasen bekend kan staan. De instanties hanteren andere criteria en beoordelen verschillende documenten als leidend. Zo kan

25 HIS bevat sinds 1 januari 2003 ongeveer 15.000 topografische én thematische kaartmaterialen, allen verkrijgbaar bij officiële uitgever van kaartmaterialen.

bijvoorbeeld een asielzoeker bij de IND staan geregistreerd onder de Somalische nationaliteit maar in de GBA als nationaliteit onbekend.

2.2.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

De volgende organisaties zijn betrokken bij het vaststellen van de identiteit in het kader van terugkeer:

- de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND);
- de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V);

Wanneer de asielaanvraag wordt afgewezen, verstrekt de IND een overdrachtdossier aan de DT&V. Deze dienst is speciaal belast met de terugkeer van vreemdelingen. Op basis van de gegevens die in een overdrachtdossier aan de DT&V worden geleverd gaat de DT&V in gesprek met de vreemdeling. Indien reisdocumenten ontbreken wordt de aanvullende informatie die dit gesprek oplevert gebruikt bij het opstellen van een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument.

De DT&V heeft een centrale afdeling om dergelijke (vervangende) reisdocumenten te verkrijgen. Deze afdeling verzorgt landelijk alle aanvragen voor deze (vervangende) reisdocumenten voor vreemdelingen. Bovendien onderhoudt de afdeling contact met de diplomatieke vertegenwoordigingen van herkomstlanden in Nederland dan wel België.

Nadat de aanvraag voor afgifte van een (vervangend) reisdocument schriftelijk is ingediend, kan op verzoek van de diplomatieke vertegenwoordiging de persoon in kwestie ter vaststelling van de identiteit gepresenteerd worden bij de diplomatieke vertegenwoordiging.

2.3 **Autoriteiten verantwoordelijk voor het vaststellen van de identiteit aan de hand van identificerende documenten**

2.3.1 *Asielzoekers*

Er bestaan in Nederland verschillende expertisecentra ter verificatie van identificerende documenten. Zoals hierboven uiteengezet zijn er in Nederland verschillende instanties aangewezen voor het toekennen van de identiteit van asielzoekers. Afhankelijk van de plaats van aanmelding door de asielzoeker (lucht-, zeehaven of aanmeldcentrum) zijn verschillende autoriteiten (Koninklijke Marechaussee, Zeehavenpolitie en Vreemdelingenpolitie) verantwoordelijk voor de toekenning van de identiteit.

De Koninklijke Marechaussee en genoemde politieonderdelen kunnen gebruik maken van bestaande expertisecentra. Afhankelijk van het type document zijn verschillende van deze centra in het leven geroepen. Zo is het Expertise Centrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID), een onderdeel van de Koninklijke Marechaussee, gespecialiseerd

in onderzoek naar reisdocumenten (paspoorten en identiteitskaarten). Rijbewijzen kunnen op authenticiteit worden onderzocht door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW).

Hiervoor is reeds opgemerkt dat de IND geen bevoegdheid heeft om een identiteit toe te kennen aan een asielzoeker. Wel doet de IND in het kader van de beoordeling van het asielrelaas onderzoek naar de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker. Daarbij zijn inbegrepen de verklaringen van de asielzoeker omtrent zijn of haar identiteit.

Het Bureau Documenten, een onderdeel van de IND, biedt onder andere ondersteuning bij onderzoeken naar documenten die van belang kunnen zijn bij de beoordeling van asielverzoeken. Het Bureau Documenten heeft zich namelijk juist toegelegd op het onderzoek naar zogenaamde 'brondocumenten'. Bij deze laatste categorie kan het gaan om documenten die betrekking op de 'hoedanigheid' van de persoon, bijvoorbeeld arrestatiebevelen, rantsoenboekjes en militaire kaarten. Echter ook documenten die betrekking hebben op de burgerlijke staat van asielzoekers zoals huwelijksakten en geboorte- en overlijdensakten worden beoordeeld door het Bureau Documenten. Ook het Bureau Land & Taal van de IND biedt ondersteuning bij de beoordeling van asielverzoeken. BLT heeft landspecialisten, regionale informatie centra en linguïsten die samen met taalanalisten taalanalyses maken.

Zowel het Bureau Documenten als het ECID hebben een adviserende rol en investeren in de ontwikkeling van nieuwe methoden. Het Bureau Documenten heeft recentelijk bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar gezichtsherkenning. Ook geeft het Bureau Documenten trainingen binnen de IND maar ook daarbuiten. Dat wil zeggen bij gemeenten en zelfs in het buitenland (Immigration Liaison Officer). Het ECID geeft documenttrainingen van verschillend niveau aan eigen personeel, personeel van de nationale politie, luchtvervoerders en de IND.

2.3.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Het dossieronderzoek, met daarin ook het onderzoek naar identificerende documenten, wordt overgedragen aan de DT&V. Het Bureau Documenten doet verder geen onderzoek ten behoeve van de DT&V. Wel stelt het voornoemde Bureau documenten ter beschikking die eventueel bruikbaar zijn voor DT&V ten behoeve van het terugkeerproces.

2.3.3 *Extern te raadplegen systemen*

Afhankelijk van het vreemdelingenproces dat wordt uitgevoerd, kunnen of moeten een of meer externe systemen worden geraadpleegd met het oog op nader onderzoek van de identiteit en de identiteitsdocumenten. Dit onderzoek vindt plaats direct na aanmelding van de asielzoeker. De Vreemdelingenpolitie heeft toegang tot deze systemen en het mandaat om gegevens te wijzigen.²⁶ Naast de Europese databases EURODAC, SIS II

(Schengen Informatiesysteem) en VIS (Visum Informatiesysteem), bestaan er ook nationale systemen. De voorbeelden zijn OPS, Havank en DISCS.²⁷ Als de IND, verantwoordelijk voor het nemen van een inhoudelijke beslissing op het asielverzoek, onduidelijkheden aantreft omtrent de identiteit van een asielzoeker, kan er direct contact worden opgenomen met ketenpartners zoals de Vreemdelingenpolitie of de Koninklijke Marechaussee.

Bureau Documenten beschikt over een eigen database voor brondocumenten, genaamd DISCS.²⁸ Reisdocumenten worden door de Koninklijke Marechaussee en het Korps Landelijke Politiediensten in Edison²⁹ geregistreerd. De database iFADO (iPRADO)³⁰ is wel beschikbaar maar wordt nauwelijks gebruikt. Elk land hanteert in deze database zijn eigen methodes wat een probleem oplevert met betrekking tot de vergelijkbaarheid. Bovendien wordt in de ondersteuning bij het onderkennen van de authenticiteit van reisdocumenten wordt in het grenstoezicht proces gebruik gemaakt van verschillende voorzieningen. Databases met reisdocumenten van commerciële partijen worden hier toe gebruikt.³¹

Bureau Documenten kent geen database voor valse documenten. Er bestaat wel een alarmfunctie in DISCS die melding maakt van nieuwe recentelijk gesignaleerde ongerijmdheden in documenten. Indien valse of vervalste documenten niet kunnen worden teruggegeven aan de uitgevende instantie/overheid dan neemt het ECID deze documenten op ten behoeve van haar eigen archief. Zo worden grensbewakers aan de grens geïnformeerd over de meest gebruikte vervalsingen.

27 OPS: In het nationaal Opsporingsregister zijn de personen (Nederlanders en vreemdelingen) gesignaleerd die voor aanhouding en opsporing in aanmerking komen. Havank: Door de ketenpartners met toezichhoudende bevoegdheden kan - met het oog op mogelijk gevaar voor de openbare orde en veiligheid - worden nagegaan of de vingerafdrukken van een vreemdeling reeds voorkomen in het strafrechtelijk biometrieregister genaamd Havank. DISCS (Documenten Informatiesysteem inzake Civiele Status): Een systeem van de IND (Bureau Documenten), waarin informatie (in woord en beeld) is te vinden over de eigenschappen van brondocumenten.

28 DISCS (Documenten Informatiesysteem inzake Civiele Status): Een systeem van de IND (Bureau Documenten), waarin informatie (in woord en beeld) is te vinden over de eigenschappen van brondocumenten

29 EDISON Travel Documents System.

30 PRADO Public register of authentic identity and travel documents online.

31 Beleidsmedewerker, Directie Operaties / Taakveld Vreemdelingenwetgeving, Staf Commandant Koninklijke Marechaussee, Ministerie van Defensie

3 DEFINITIE EN VEREISTE DOCUMENTEN TER VASTSTELLING VAN DE IDENTITEIT

3.1 Definitie van identiteit

In Nederland bestaat geen wettelijke definitie van identiteit. In het eerder genoemde Protocol Identificatie en Labeling worden de volgende relevante persoonsgegevens genoemd:

- geslachtsnaam
- voornamen
- geslacht
- geboortedatum
- geboorteplaats
- geboorteland
- nationaliteit
- bron van de persoonsgegevens
- eventuele adresgegevens in Nederland
- eventuele familierelatie met andere geregistreerde vreemdelingen

Identiteit bestaat dus niet uit één aspect, maar is samengesteld uit vele kenmerken die een persoon identificeren, ook wel persoonsgegevens genoemd.³²

In het kader van de asielprocedure wordt in de regelgeving aangegeven welke identiteitsdocumenten relevant zijn. In de Vreemdelingendecret C4/3.6.2 wordt toegelicht waaraan een document minimaal moet voldoen om het als identiteit- of nationaliteitsondersteunend document aan te nemen. De documenten die de identiteit onderbouwen, zijn officiële, door de overheid afgegeven documenten met daarin ten minste een pasfoto, de geboorteplaats en geboortedatum van de asielzoeker.

3.2 Vereiste documenten voor vaststelling van de identiteit

3.2.1 *Asielzoekers*

Zoals al werd beschreven in paragraaf 2.2 gebeurt het vaststellen van de identiteit van een asielzoeker op verschillende niveaus in de vreemdelingenketen. De Vreemdelingenpolitie accepteert officiële reisdocumenten (afgegeven door een daartoe bevoegd orgaan), aktes, eigen verklaringen en verklaringen van derden. Dit vanwege het feit dat het doel van de Vreemdelingenpolitie het identificeren van de asielzoeker is, om deze vervolgens in de BVV in te schrijven. De IND gebruikt alle gegevensdragers (documenten, elektronische bestanden, foto's) die ter onderbouwing van de verklaring in het

32 ACVZ: Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Den Haag, mei 2010.

kader van de asielaanvraag (kunnen) worden overgelegd. De GBA is leidend voor wat betreft persoonsgegevens en zal op basis van brondocumenten de asielzoeker inschrijven. In de Wet GBA is een bronnenweging vastgelegd. De geboorteakte heeft de hoogste status als brondocument voor de registratie van de geboortedatum en -plaats.³³ Een paspoort heeft de hoogste status als brondocument voor de nationaliteit. Als deze documenten niet kunnen worden overgelegd, zal de persoon in kwestie als 'nationaliteit onbekend' in de GBA worden geregistreerd. Kopieën van identiteitsdocumenten kunnen niet op authenticiteit worden onderzocht. Aan kopieën kan om die reden bij de beoordeling van het asielverzoek geen doorslaggevende betekenis worden toegekend.³⁴

3.2.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Documenten die door landen van herkomst worden geaccepteerd zijn een paspoort en een (vervangend) reisdocument. In sommige landen wordt ook toegang verleend wanneer enkel een identiteitskaart, een EU-staat³⁵, een verlopen paspoort en/of een nationaliteitsverklaring kan worden overlegd. Nederland accepteert een geldig paspoort, identiteitskaart en een laissez passer.

33 Dit heeft te maken met de herleidbaarheid van de persoon. De gedachte is dat de geboorteakte de start is van het administratieve leven. Latere rechtsfeiten kunnen zorgen voor aanpassingen, maar op basis van de geboorteakte is duidelijk wie je bent.

34 Senior beslismedewerker, IND, Zevenaar

35 In voorkomende gevallen kan het vertrek uit Nederland plaatsvinden met behulp van een EU-staat als bedoeld in de Aanbeveling van de Raad van 30 november 1994 betreffende de aanneming van een standaard-reisdocument voor de verwijdering van onderdanen van derde landen (Publicatieblad Nr. C 274 van 19/09/1996 blz. 18-19, zie model M80). Dit document wordt afgegeven door de Nederlandse overheid indien de nationaliteit van de vreemdeling voldoende aannemelijk is. De EU-staat kan worden gebruikt bij terugkeer naar het land van herkomst, maar in voorkomende gevallen ook bij de terugkeer naar een ander land. Tevens kan het document worden gebruikt als ondersteunend reisdocument bij overdracht naar andere Europese landen (A4 4.2.2 Vc)

4 GEBRUIKTE METHODEN BIJ DE AFWEZIGHEID VAN IDENTIFICERENDE DOCUMENTEN

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de diverse methoden die bij afwezigheid van documenten worden ingezet bij de vaststelling van de identiteit.³⁶

4.1 Taalanalyse

4.1.1 *Asielzoekers*

Bij de asielaanvraag is de taalanalyse van belang omdat dit de gestelde herkomst kan bevestigen of ontkennen. De asielzoeker moet immers aannemelijk maken waar hij vandaan komt. De IND maakt gebruik van taalanalyse. Er zijn ongeveer 70 talen waarvoor een taalanalyse kan worden uitgevoerd. Gesprekken van ongeveer een uur worden op locatie gehouden waarbij de asielzoeker, een ambtenaar en een tolk aanwezig zijn. De opname wordt vervolgens naar het Bureau Land & Taal opgestuurd en door een linguïst en een taalanalist bestudeerd. De taalanalyse wordt gebruikt om een uitspraak te kunnen doen over de herkomst van de asielzoeker.

Taalanalyse is niet verplicht. De ambtenaar van de IND die de zaak in behandeling heeft moet bepalen of er een taalanalyse wordt opstart. Dit is bij de asielaanvraag cruciaal wanneer de etniciteit/nationaliteit/herkomst twijfelachtig is en ook het herkomstonderzoek onvoldoende uitsluitsel biedt. Per zaak wordt dit bekeken. Af en toe wordt door de rechter gevraagd om een taalanalyse te starten, echter dit zijn incidentele gevallen.

4.1.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

In het kader van terugkeer kan de DT&V apart nog vragen om een taalanalyse. Dit gebeurt ongeveer 100 keer per jaar. Voor de DT&V heeft een taalanalyse een andere functie namelijk duidelijkheid verschaffen over waar de vreemdeling vandaan komt om op die manier een mogelijkheid bieden tot gericht werken aan de terugkeer. Het is niet verplicht.

4.2 Leeftijdsonderzoek

4.2.1 *Asielzoekers*

Leeftijdsonderzoek wordt toegepast indien de IND twijfelt aan de door een alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV) opgegeven minderjarige leeftijd. In dat geval wordt een radiologisch leeftijdsonderzoek aangeboden om de gestelde minderjarigheid aan te tonen.³⁷ Dit gebeurt aan de hand van vijf röntgenopnamen die worden beoordeeld door twee radiologen. Hierbij wordt enkel getracht te bepalen of de vreem-

36 In de oorspronkelijke questionnaire werd ook gevraagd naar de inzet van iris scans. Aangezien deze methode niet wordt gebruikt voor de in dit rapport beschreven doeleinden is deze methode in dit hoofdstuk niet opgenomen.

37 Vreemdelingen-circulaire 2000 hoofdstuk C11 paragraaf 3.4 zie ook protocol Leeftijdsonderzoek te vinden op www.overheid.nl

deling meerderjarig of minderjarig is. Er bestaat geen verplichting leeftijdsonderzoek uit te voeren

4.2.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Het leeftijdsonderzoek wordt niet uitgevoerd ten behoeve van het terugkeerproces.

4.3 **Vingerafdrukken ter vergelijking van Europese- en nationale databases**

4.3.1 *Asielzoekers*

Bij de eerste intake worden door de VP of de Koninklijke Marechaussee vingerafdrukken afgenomen en vergeleken met alle nationale en Europese databases (EURODAC, EU-VIS, VIS, NSIS, OPS en Havank). De vingerafdrukken die de VP maakt, worden door het COA gebruikt bij de wekelijkse meldplicht van asielzoekers die verblijven in de asielzoekerscentra.

Aan het begin van de asielprocedure neemt de IND sinds 2012 ook vingerafdrukken af om deze op het eventuele verblijfsdocument te plaatsen. Bij de uitreiking van het verblijfsdocument wordt de identiteit van de asielzoeker gecontroleerd aan de hand van deze vingerafdrukken. Het nemen van vingerafdrukken kent een wettelijke grondslag en wordt in alle gevallen toegepast.

Zoals hierboven staat vermeld, neemt de Vreemdelingenpolitie de afdrukken af en vergelijkt deze ook met nationale en Europese databases. EURODAC is voor wat betreft vingerafdrukken de meest gezaghebbende database. OPS en Havank zijn nationale databases.³⁸

4.3.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

De DT&V maakt gebruik van het onderzoek van de Vreemdelingenpolitie en de Koninklijke Marechaussee. Dit is facultatief en zal alleen plaatsvinden als daartoe aanleiding bestaat. Vergelijking met Europese databases door de DT&V kan maar dat gebeurt alleen als daartoe aanleiding bestaat.

4.4 **Fotografie ter vergelijking van Europese- en nationale databases**

4.4.1 *Asielzoekers*

Bij aanvang van de asielprocedure wordt standaard een foto van de asielzoeker gemaakt. Deze foto wordt vastgelegd in het systeem EDISON VRD. Tevens komt de foto op het (tijdelijke) verblijfsdocument.³⁹ Daarnaast wordt er niets met de foto gedaan tenzij een zaak daartoe aanleiding geeft. In dat geval start de IND een foto-vergelijkingsonderzoek. Dit onderzoek komt zeer weinig voor aangezien er vaak weinig vergelijkingsmateriaal is. Er is hierover niets vastgelegd in de wet en deze optie wordt zaaks-

³⁸ Verwijzing naar noot 36

³⁹ W-document toont de identiteit van de asielzoeker en de redding van verblijf in Nederland aan.

specifiek bekeken. De methode maakt standaard onderdeel uit van de asielprocedure. Het kan voorkomen dat in Dublin-zaken⁴⁰ een informatieaanvraag over een bepaald persoon binnenkomt. Foto's kunnen dan ter vergelijking worden opgestuurd maar dit komt alleen voor in gevallen waarbij vingerafdrukken niet voorhanden zijn. Dit komt 10 à 15 keer per jaar voor.

4.4.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Dit instrument wordt niet gebruikt in het terugkeerproces.

4.5 **DNA analyses**

4.5.1 *Asielzoekers*

DNA analyses worden enkel gebruikt in de asielprocedure bij nareizende gezinsleden van de asielzoeker om de biologische afstammingsrelatie aan te tonen en ter indicatie van de aanwezigheid van een feitelijke gezinsband.⁴¹ Deze analyse wordt niet aangeboden, het initiatief wordt bij de asielzoeker gelegd. Als de uitslag positief is, wordt de analyse vergoed door de IND.

4.5.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Dit instrument wordt niet gebruikt in het terugkeerproces.

4.6 **Interviews ter vaststelling van herkomst.**

4.6.1 *Asielzoekers*

Het herkomstonderzoek met behulp van het Herkomstinformatiesysteem (HIS)⁴² dient plaats te vinden wanneer de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen reis- en identiteitspapieren heeft overgelegd dan wel anderszins ongedocumenteerd is. Dit kan het asielrelaas, waar tijdens het nader gehoor naar wordt gevraagd, ondersteunen. Het herkomstonderzoek aan de hand van HIS bestaat uit zeer precieze topografische en etnologische vragen en eventueel vragen over religie en/of seksuele geaardheid naar gelang dit relevant is. Er zijn geen vaste lijsten met vragen, de medewerker vraagt naar wat van toepassing is. Zo wordt er bijvoorbeeld in dit stadium ook gewerkt met openbare bronnen, social media en internet om extra informatie te verkrijgen. Op deze manier controleert de IND de feitelikheden. De informatie die wordt verkregen uit het herkomstonderzoek kan ter controle voorgelegd worden aan de Regionale Informatie Centra of de landenspecialisten.

Bij het nader gehoor staan de asielmotieven van de asielzoeker centraal. Op grond van het asielrelaas worden nadere vragen gesteld over wat de asielzoeker heeft meegemaakt en waarom hij of zij is vertrokken uit het land van herkomst. Bij dit gehoor kan ook een advocaat of medewerker van Vluchtelingenwerk Nederland aanwezig zijn en

40 De overeenkomst van Dublin regelt welke staat binnen Europa verantwoordelijk is voor de afhandeling van het asielverzoek.

41 Werkinstructie IND 2011/12

42 This would depend on the elements included in your national definition of "identity" used within the procedures covered by this Study. See Section 2.1.

worden de aangedragen gebeurtenissen verder onderzocht. Eventueel kan de IND vragen voorleggen aan de land- en taalspecialisten van BLT om de feitelijkheden te laten controleren. Bij twijfel over de gestelde identiteit wordt de asielzoeker in het nader gehoor geconfronteerd met zijn onjuiste of minimale kennis omtrent zijn gestelde herkomst en mag hij hierop reageren. Er bestaat geen verplichting tot het gebruik van deze methode.

4.6.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Er kunnen facultatief presentaties (interviews) bij diplomatieke vertegenwoordiging plaatsvinden ten behoeve van de vaststelling van de identiteit en/of nationaliteit (paragraaf 4.7). De regievoerder van de DT&V voert vertrekgesprekken met de vreemdeling om diens terugkeer te realiseren en aanvullende gegevens te verkrijgen inzake de identiteit en nationaliteit.

4.7 **Andere methoden**

4.7.1 *Ambtsberichten*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken schrijft ambtsberichten waarin het essentiële informatie geeft over landen waar relatief veel asielzoekers vandaan komen. Deze informatie is van belang voor de IND ten tijde van de beslissing. In een ambtsbericht staat bijvoorbeeld landspecifieke informatie omtrent de afgifte van documenten. Wat voor documenten per land te verwachten zijn en in hoeverre het de asielzoeker aangevend kan worden zichzelf (niet) te kunnen identificeren. (Beslissystematiek in paragraaf 5.2.)

Hiervoor werd ook al de mogelijkheid van een individueel ambtsbericht genoemd. Het onderzoek door het ministerie van Buitenlandse Zaken richt zich dan specifiek op de casus van een individuele asielzoeker. Dit kan echter slechts in een beperkt aantal landen. Algemene ambtsberichten worden vrijgegeven en kunnen indien nodig gebruikt worden in het beslisproces. Individuele ambtsberichten zijn facultatief.

4.7.2 *Persoonsgerichte aanpak*

Sinds juli 2008 geldt de persoonsgerichte aanpak (PGA-werkwijze). Dit betreft een nauwe samenwerking tussen DT&V en de politie om zo de terugkeer van overlast veroorzakende en criminele vreemdelingen te realiseren. Kern van de aanpak is het volledig uitrecheren van aanknopingspunten die kunnen leiden tot de vaststelling van de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling.⁴³

4.7.3 *Onderzoek in het land van herkomst*

Via de zogenaamde Immigration Liaison Officers (ILO's) kunnen onderzoeken in het buitenland worden uitgevoerd. ILO's zijn in het buitenland gestationeerde ambtenaren van IND en Koninklijke Marechaussee. Ook zendt het ministerie taskforces uit die in plaats van of in samenwerking met de diplomatieke vertegenwoordiging van het land

van herkomst de nationaliteit van de uitgeprocedeerde vaststelt en/of toestemming geeft voor een inreis op het grondgebied van het betreffende land.

4.8 Succesvolle methoden: HIS check en taalanalyse

Bij de asielprocedure is het van belang dat de asielzoeker tijdens het eerste en nadere gehoor verklaringen aflegt die geloofwaardig zijn. Het gaat hier dan onder andere om feitelijke omstandigheden zoals de identiteit, nationaliteit, etniciteit, seksuele geaardheid, medische toestand en geloofsovertuiging. Indien de IND het nodig acht in het kader van de beslissing op het asielverzoek om een van deze feitelijke omstandigheden te verifiëren, kunnen er meerdere middelen worden ingezet. Dit wordt per zaak bekeken. De praktijk leert dat de HIS-check en de taalanalyse belangrijk zijn bij het aannemelijk maken van deze feitelikheden en het asielrelaas. Het herkomstonderzoek biedt snel uitkomst en is goedkoop. De taalanalyse is nauwkeurig en door het hoogste rechtsorgaan in Nederland is geoordeeld (net als over de individuele ambtsberichten) dat het een deskundigebericht is waarop de IND een beschikking kan baseren. Het kan zowel in de asielaanvraag als bij de uitzetting duidelijkheid verschaffen.

Het Bureau Land & Taal van de IND heeft een onderzoek uitgevoerd bij de groep asielzoekers die valt onder de regularisatieregeling uit 2007, de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (RANOV). Vaak kwamen mensen bij wie een taalanalyse reeds was uitgevoerd na jaren alsnog met identificerende documenten. Hierbij werd gekeken of de uitslag van de taalanalyse overeenkwam met de nadien ingebrachte identificerende documenten. Van de 124 bleken er 120 te kloppen. Bij de vier die zaken die niet bleken te kloppen hadden de personen in kwestie enkel geboorteakten uit Sierra Leone waarmee niet gezegd is dat zij daar geleefd hebben. Deze vier opnames zijn vervolgens verstuurd naar een onafhankelijke partij in het buitenland die tot dezelfde conclusie kwam als het Bureau Land & Taal van de IND. Er kon niet worden vastgesteld dat deze vier mensen uit de regio van Sierra Leone kwamen en of de geboorteakten aan de vreemdelingen toebehoorden.

5 DE STATUS EN HET GEWICHT VAN DE VERSCHILLENDE METHODEN OM DE IDENTITEIT VAST TE STELLEN

5.1 Protocol Identificatie en Labeling

In paragraaf 2.2.1 is reeds opgemerkt dat de Vreemdelingenpolitie, Zeehavenpolitie en Koninklijke Marechaussee de bevoegdheid hebben om een identiteit toe te kennen. In het Protocol Identificatie en Labeling is uiteengezet welke procedure daarbij moet worden doorlopen.

Bij het toekennen van een identiteit geldt er een hiërarchie van bronnen van persoonsgegevens. Het Protocol Identificatie en Labeling geeft een tabel weer waarin acht niveaus staan. Deze niveaus worden bepaald aan de hand van de al dan niet ingebrachte documenten. Aan de hand van deze verschillende niveaus kan een vreemdeling worden geregistreerd. Het doel is de vaststelling van de identiteit op een zo hoog mogelijk PIL-niveau.⁴⁴ Het hoogste niveau van identificatie wordt gevormd door een identificerend officieel document persoonsgegevens (dit is een nationaal paspoort of een EU-identiteitsdocument), in combinatie met een niet-identificerend officieel document persoonsgegevens (bijvoorbeeld een geboorteakte of huwelijksakte). Indien documenten ontbreken en louter moet worden uitgegaan van de eigen verklaring van de asielzoeker leidt dat tot een lager niveau in de hiërarchie.

De in paragraaf 4.1 genoemde methodes dienen vooral het beslisproces in de asielprocedure en worden niet allemaal gebruikt door de hierboven genoemde politieonderdelen en Koninklijke Marechaussee. Zoals gezegd geldt voor deze organisaties dat zij zich in eerste instantie op de in de PIL beschreven officiële documenten richten. Bij het ontbreken daarvan zal van de eigen verklaringen van de asielzoeker worden uitgegaan.

5.2 De invloed van de uitkomst van het identiteitsonderzoek op de beslissing betreffende de asielaanvraag

5.2.1 *Asielzoekers*

Een beslissing op een asielverzoek kent twee mogelijke uitkomsten: inwilligen of afwijzen. Het al dan niet beschikken over (identiteits)documenten heeft wel degelijk invloed op de beoordeling van het asielverzoek. De beslissing op het asielverzoek volgt in Nederland een vastgestelde beslissystematiek. Volgens deze systematiek worden achtereenvolgens de geloofwaardigheid en de zwaarwegendheid van de verklaring van de asielzoeker getoetst. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid spelen meerdere

elementen een rol. Eén van die elementen is het beschikken door de asielzoeker over reis- of identiteitspapieren (artikel 31, tweede lid, onder f van de Vreemdelingenwet).

Als wordt vastgesteld dat de asielzoeker verwijtbaar ongedocumenteerd is dan zal van de verklaringen van de asielzoeker een positieve overtuigingskracht moeten uitgaan. Hoewel het verwijtbaar ongedocumenteerd zijn op zichzelf niet kan leiden tot afwijzing van de asielaanvraag, rust op de asielzoeker een zwaardere bewijslast om aannemelijk te maken dat hij bescherming nodig heeft als deze omstandigheid zich voordoet. Concreet betekent het voorgaande dat de asielzoeker overtuigender dient te zijn in zijn verklaringen dan wanneer er géén sprake is van verwijtbare ongedocumenteerdheid.

Omgekeerd als het *niet* verwijtbaar is dat de asielzoeker ongedocumenteerd, komt er geen zwaardere bewijslast op de vreemdeling te rusten. Uiteraard zal het de beoordeling kunnen vergemakkelijken indien de asielzoeker beschikt over reis- of identiteitsdocumenten. Voor de inhoudelijke beoordeling van zijn asielrelaas maakt dit op zichzelf geen verschil. De uitkomst van het vaststellen van de identiteit zal in het algemeen niet geval leiden tot het uitstellen van de beslissing op het asielverzoek.

Het vaststellen van identiteit is weliswaar erg belangrijk om te komen tot een beslissing, echter indien dit niet lukt zal dat niet automatisch tot een afwijzing van het asielverzoek leiden. Zoals eerder opgemerkt kan het feit dat een asielzoeker afkomstig is uit een bepaald land of een bepaalde regio dan wel het behoren tot een bepaalde etnische groepering reeds aanleiding zijn om hem of haar in het bezit te stellen van een vergunning.

5.2.2 *Uitgeprocedeerde asielzoekers*

Het reeds verrichte werk ter vaststelling van de identiteit bij het asielverzoek is beschikbaar voor de DT&V. De aanvraag voor een (vervangend) reisdocument wordt schriftelijk per aangetekende post dan wel per koerier ingediend bij de autoriteiten van het land van herkomst. Het kan zijn dat de autoriteiten de vreemdeling (in persoon) in het kader van de identiteitsvaststelling willen spreken. De DT&V plant dan een presentatie (telefonisch of in persoon)

Als ondanks alle inspanning van een asielzoeker, de IOM en de DT&V de autoriteiten van het land van herkomst weigeren een reisdocument te verstrekken, kan de DT&V een advies opstellen aan de IND om een buitenschuldvergunning te verlenen. Het moet gaan om een vreemdeling van wie geen twijfel bestaat over de identiteit en de nationaliteit.⁴⁵

6 CONCLUSIE

Het vaststellen van de identiteit speelt zowel in de asielprocedure als het terugkeerproces een voorname rol. Dit rapport leert dat een belangrijk deel (circa 80%) van de asielzoekers zonder documenten in Nederland arriveert. Dit plaatst uitvoerende diensten als de IND en DT&V voor de nodige problemen bij de uitoefening van hun taken.

Diverse ketenpartners zijn betrokken bij het vaststellen van de identiteit. Het formeel 'toekennen' van een identiteit is voorbehouden aan Vreemdelingenpolitie, Zeehavenpolitie en Koninklijke Marechaussee. Alleen deze autoriteiten hebben ook de bevoegdheid om aan asielzoekers die hun identiteit niet met een identificerend document kunnen aantonen, een identiteit toe te kennen. Op die manier kan de betreffende persoon deelnemen aan het Nederlandse maatschappelijke verkeer en kan hij ook worden ingeschreven in de vreemdelingenadministratie.

Daarnaast hebben ook een aantal organisaties, waaronder de IND en de DT&V, de bevoegdheid om te 'identificeren'. Het identiteitsonderzoek door de IND dient vooral de inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek en het toelatingvraagstuk. De IND moet dus antwoorden geven op vragen als: Is deze persoon wel degene die hij stelt te zijn? Is hij wel of geen vluchteling en dient hij om die reden al dan niet internationale (subsidiare) bescherming te krijgen?

Aanvullende onderzoeken door de DT&V zijn in de eerste plaats bedoeld ten behoeve van het terugkeerproces. Dergelijke onderzoeken dienen dus om de uitgeprocedeerde asielzoeker terug te geleiden naar zijn land van herkomst.

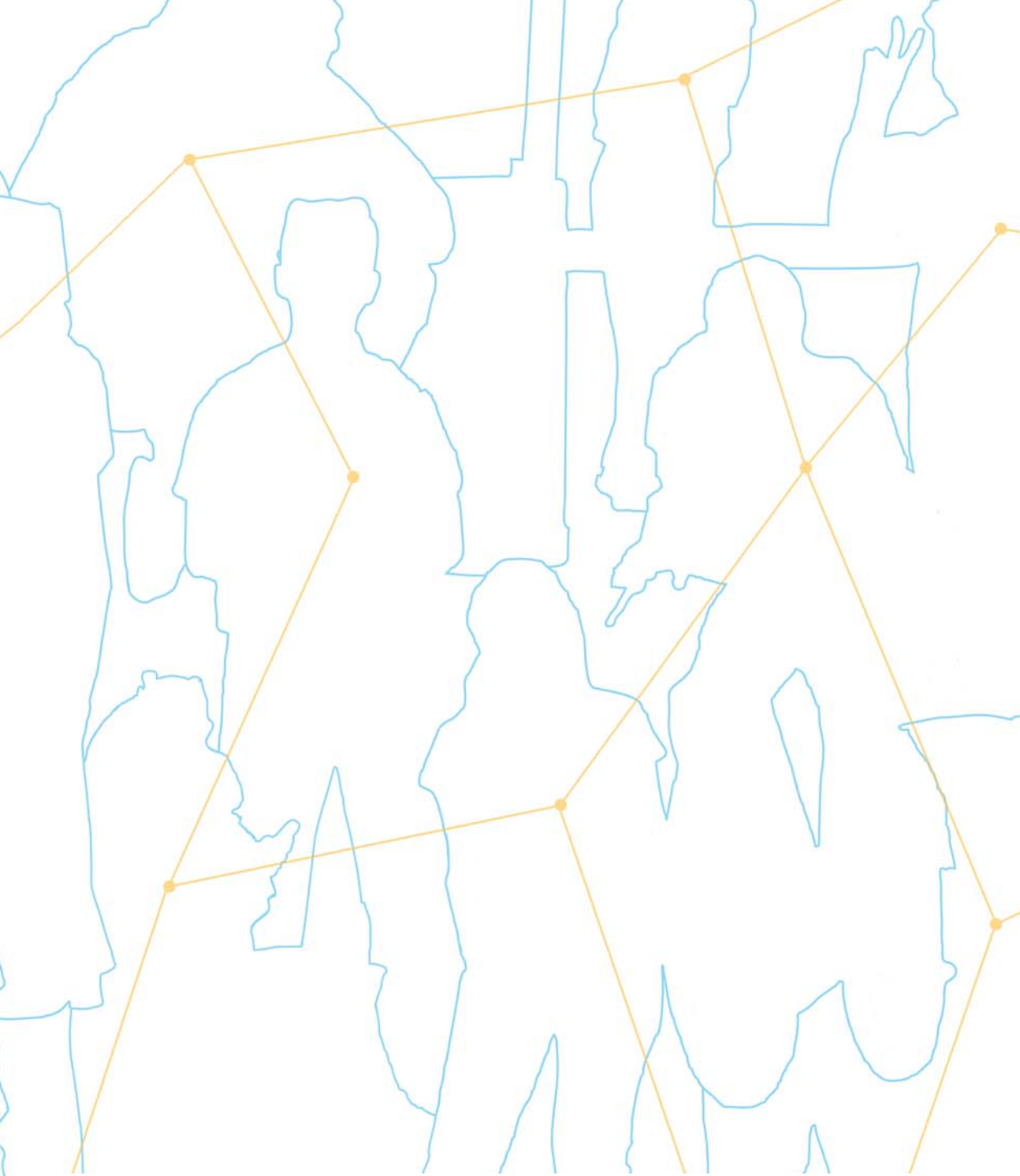
Als het gaat om de toelating van asielzoekers speelt vaststelling van de identiteit vooral een rol in de beoordeling van de geloofwaardigheid van de verklaringen (waarheidsvinding). Bij het vaststellen van vluchtelingschap is het credo 'voordeel van de twijfel' echter een belangrijk uitgangspunt. Dit heeft ook zijn weerslag op de betekenis die het vaststellen van de identiteit heeft in de totale beoordeling van het asielrelaas. Zo geldt dat twijfel over bepaalde persoonsgegevens de vergunningverlening niet in de weg hoeft te staan. Wel is het zo dat het verwijtbaar ontbreken van documenten de asielzoeker in een positie plaatst waarbij van zijn verklaringen een positieve overtuigingskracht moet uitgaan. Er wordt in zo'n geval dus meer verwacht van de verklaring van de asielzoeker.

Identiteitstwijfel kan later in het toelatingsproces en eventueel bij naturalisatie opnieuw een rol spelen. Zo bleek bij de afhandeling van de RANOV dat bij een substantieel deel van de groep die in aanmerking kwam voor een vergunning op basis van die regeling, twijfel bestond aan de identiteit. Ook bij de beoordeling van het verzoek om naturalisatie kan het ontbreken van documenten wederom een rol spelen.

Ook de DT&V, de dienst die in Nederland is belast met de terugkeer van uitgeproceeerde asielzoekers, steekt veel energie in het verkrijgen van de noodzakelijke reisdocumenten. Dit levert lang niet altijd het gewenste resultaat, zo blijkt bijvoorbeeld uit door de DT&V geleverde cijfers dat in 2011 van de 4.340 gedane verzoeken om afgifte van (vervangende) reisdocumenten in 1.985 gevallen geen antwoord te zijn gekomen van de autoriteiten van landen van herkomst.

Van de diverse instrumenten die worden ingezet in het geval documenten ontbreken wordt taalanalyse gezien als bruikbaar middel om met grote mate van zekerheid de herkomst te kunnen bepalen. De betrouwbaarheid van het instrument is bovendien gebleken uit een onderzoek waarbij de uitkomst van de taalanalyse werd gelegd naast identificerende documenten die later werden ingebracht.

Op het gebied van documentenonderzoek kent Nederland verschillende expertisecentra waarbij de aard van het document bepalend is aan welk centrum het document voor onderzoek wordt aangeboden.



Immigratie- en Naturalisatiedienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*



Het EMN is opgezet bij Raadsbeschikking
2008/381/EG van 14 mei 2008 en wordt financieel
ondersteund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

www.emnnetherlands.nl