



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Landenbeleid Syrië

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

1. Aanleiding

Op 7 augustus jl. is het ambtsbericht Syrië gepubliceerd. Het ambtsbericht beslaat de periode van juni 2022 tot en met juli 2023. Naar aanleiding hiervan is beoordeeld of het landgebonden asielbeleid Syrië aanpassingen behoeft.

In het huidige landgebonden beleid Syrië is opgenomen dat een vreemdeling uit Syrië bij of na terugkeer vanuit het buitenland in beginsel een reëel risico loopt op ernstige schade en in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel.

Dit algemene uitgangspunt geldt niet in de volgende gevallen:

- De vreemdeling is een actieve aanhanger van het regime; of
- Uit de individuele feiten en omstandigheden is gebleken dat de vreemdeling bij of na terugkeer naar Syrië geen risico (meer) loopt op ernstige schade. Hiervan is in het bijzonder sprake indien betrokkene na een eerder vertrek uit Syrië is teruggereisd naar Syrië.

Ondanks het algemene uitgangspunt ten aanzien van terugkeer ligt bij de beoordeling van de asielaanvraag in eerste instantie de nadruk op de individuele merites van de zaak in het kader van de beoordeling van vluchtelingschap. Hier maken tevens mogelijke handelingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag of andere vormen van schending van de openbare orde onderdeel van uit.

2. Geadviseerd besluit

1. Een recente beleidswijziging naar aanleiding van Hof jurisprudentie geeft aanleiding om vast te stellen óf en zo ja welke gradatie van artikel 15c van toepassing is op (delen van) Syrië. Deze beoordeling vindt langs een glijdende schaal plaats. U wordt geadviseerd om:
 - Voor geen enkele provincie de hoogste gradatie (*mere presense*) aan te nemen;
 - Voor de provincies Idlib, Aleppo, Daraa, Deir Ez-Zour, Raqqa en Hassaka aan te nemen dat er sprake is van een hoge mate van willekeurig geweld waarbij de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden ervoor kunnen zorgen dat een reëel risico op ernstige schade onder artikel 15c aangeweten wordt.

- voor de (overige) provincies Damascus (stad), Damascus (rif/provincie), Latakia, Tartous, Homs, Hama, Quneitra en Suweida aan te nemen dat de ondergrens om toepassing te kunnen geven aan de glijdende schaal van artikel 15c niet wordt gehaald.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

2. U wordt geadviseerd het uitgangspunt dat een vreemdeling uit Syrië bij terugkeer vanuit het buitenland in beginsel een reëel risico loopt op ernstige schade te continueren. Dit vanwege het reële risico dat een Syrische vreemdeling loopt bij de feitelijke terugkeer op legale wijze in Syrië.

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

De daarbij geformuleerde uitzonderingen, in het landgebonden beleid voor Syrië blijven behouden.

3. Daarnaast wordt u geadviseerd het landgebonden beleid te wijzigen door de volgende risicogroepen op te nemen:
 - personen die voor vertrek uit Syrië directe en significante kritiek in het openbaar leverden op de Syrische autoriteiten, dan wel de plaatselijke machthebbers en waarvan aannemelijk is dat zij thans in de negatieve belangstelling staan van deze machthebbers;
 - Lhbtbi personen

Voorts wordt u geadviseerd het landgebonden asielbeleid voor Syrië te behouden op de volgende onderdelen:

- Burgers kunnen geen bescherming van de autoriteiten of internationale organisaties verkrijgen;
- Er is geen binnenlands beschermingsalternatief aanwezig in Syrië;
- Er is in Syrië in algemene zin geen sprake van adequate opvang voor alleenstaande minderjarigen.

Indien u hiermee instemt, wordt de Kamer hierover met bijgaande brief geïnformeerd (bijlage 1).

3. Kernpunten

In de huidige verslagperiode was er in Syrië nog altijd sprake van verschillende gewapende conflicten tussen verscheidene strijdende partijen. De gewapende strijd is, in vergelijking met de eerste jaren van de oorlog, echter niet meer zo hevig. De informatie uit het ambtsbericht laat een verdere verbetering in de veiligheidssituatie (voor wat betreft aard, frequentie en gevolgen van het geweld) in sommige delen van Syrië zien. Geweld vond met name aan de grenzen van de controlegebieden plaats. Uit het ambtsbericht blijkt dat in de provincies Damascus (stad), Latakia en Quneitra de minste burgerslachtoffers vielen. In de stad Damascus werden controleposten weggehaald en was het straatbeeld weer bijna zoals voor het conflict.

Naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (in zaak C-125/22) wordt een nieuw beleidskader voor artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn toegepast. Als gevolg van deze uitspraak moeten bij de beoordeling of sprake is van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict in het kader van artikel 15c, ook de individuele omstandigheden mee worden gewogen om te kunnen beoordelen of er sprake is van een reëel risico op ernstige schade. Dit heeft tot gevolg dat er niet langer enkel sprake is van een 15c-situatie indien iemand louter vanwege zijn aanwezigheid te vrezen heeft, maar dat er dus ook een lagere gradatie van 15c mogelijk is waarbij door middel

van de individuele omstandigheden het reële risico aannemelijk gemaakt kan worden. Zie in de bijlage de gemaakte afwegingen om te komen tot de geadviseerde beoordeling voor de verschillende provincies van Syrië. Zie de conclusie van deze beoordeling onder punt 1 van geadviseerd besluit en onder ad. 1 van de toelichting.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

Een grote bron van algemene onveiligheid vormden gedurende de verslagperiode de repressieve acties en mate van willekeur vanuit de Syrische regering en de (de facto) autoriteiten in andere controlegebieden. Volgens het ambtsbericht was er in heel Syrië sprake van arrestaties, detenties en ontvoeringen van tegenstanders van de Syrische autoriteiten zonder rechtsgrondslag. In dat opzicht is de situatie niet wezenlijk anders dan tijdens de verslagperiode van het voorgaand ambtsbericht. Ook lijken ontvoeringen een verdienmodel geworden.

Uit het ambtsbericht blijkt dat Syriërs die vanuit het buitenland terugkeren in contact zullen komen met de autoriteiten en "een screening (...) ondergaan alvorens te kunnen terugkeren". Voorts konden volgens het ambtsbericht Syriërs bij terugkeer naar regeringsgebied worden geconfronteerd met een groot aantal mensenrechtenschendingen, "waaronder willekeurige detentie, marteling, gedwongen verdwijningen, afpersing en mishandeling door de Syrische autoriteiten". Hierbij is van belang dat sprake is van willekeur en repressie van (met name) de Syrische regering, maar het onduidelijk is op welke schaal dit plaatsvindt en of daarmee iedere willekeurige Syriër bij terugkeer een reëel risico loopt op ernstige schade. Het beeld dat geschetst wordt in het ambtsbericht ten aanzien van terugkeer geeft echter aanleiding u te adviseren het huidige uitgangspunt in het landgebonden beleid voor Syrië te handhaven. Dit wordt onder ad. 2 op pagina 6 nader toegelicht.

Bovenstaande en de - weliswaar kleine - stappen die zijn waar te nemen naar een verbeterde mensenrechtensituatie geeft wel eens te meer aanleiding om toekomstige ontwikkelingen nauwgezet te volgen. Er zal specifiek aandacht voor worden gevraagd in de op te stellen Terms of Reference voor het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken op te stellen ambtsbericht dat naar verwachting eind 2024 wordt uitgebracht.

4. Toelichting

4.1 Achtergrond veiligheids- en humanitaire situatie in Syrië

In de verslagperiode was er in Syrië nog altijd sprake van verschillende gewapende conflicten tussen verscheidene strijdende partijen. De gewapende strijd is, in vergelijking met de eerste jaren van de oorlog, echter niet meer zo hevig. De rechtsstaat functioneert niet en misdaden, met name gepleegd door aan de regering Assad gelieerde partijen en individuen, bleven straffeloos. Het Syrische veiligheidsapparaat en aan de Syrische overheid gelieerde milities werden "in verband gebracht met buitengerechtigde executies en moorden". In heel Syrië hielden veel verschillende (gewapende) groeperingen, milities en criminele groepen zich bezig met criminele activiteiten, onder andere ontvoering en afpersing.

De vier controlegebieden die door het conflict in Syrië zijn ontstaan bleven in de verslagperiode in omvang en bestuursvorm nagenoeg ongewijzigd. De Syrische autoriteiten hebben in elk geval in naam nog altijd het grootste controlegebied onder hun hoede, hoewel zij de facto "steeds meer controle in overheidsgebied prijsgeven" aan niet aan de autoriteiten gelieerde facties, met name buiten de grote steden. Ook in de gebieden onder controle van oppositionele partijen – de

Syrian Interim Government (SIG), de Syrian Salvation Government (SSG) en Autonome Bestuur van Noord- en Oost-Syrië (AANES) – zijn verschillende (gewapende) sub-groeperingen actief die wijken, enclaves of dorpen onder hun controle hebben.

Met name “aan de grenzen van de verschillende controlegebieden” vonden nog altijd gevechten plaats. Er is in deze en eerdere verslagperiodes geen duidelijke trend (verhoging of verlaging) te zien in het totaal aantal dodelijke slachtoffers in Syrië door ‘geweld tegen burgers’; de aantallen fluctueren. Het aantal dodelijke burgerslachtoffers lag in 2022 en 2021 rond de 1627 en 1558 en in 2020 tussen de 1528 en 1734, hoewel deze aantallen per tellende organisatie verschillen. Het gaat hierbij om slachtoffers van “voornamelijk (gerichte) beschietingen, maar ook bijvoorbeeld bij luchtaanvallen, door landmijnen en als gevolg van marteling”. Voor Syriërs in de verschillende gebieden ziet het gevaar vanuit de aldaar controlerende partijen er verschillend uit. Met name in de gebieden onder oppositionele controle vonden geweldsoplevingen, luchtaanvallen en gevechten tussen rivaliserende rebellengroepen plaats.

Sommige gebieden onder controle van de Syrische autoriteiten werden ook gekenmerkt door regelmatige oplevingen van geweld. Dit vond met name in Daraa en in het grensgebied met SSG-gebied plaats. Er waren echter ook gebieden die relatief weinig met geweld geconfronteerd werden. In de hoofdstad Damascus, Latakia en Quneitra vielen de minste burgerslachtoffers, te weten respectievelijk 4, 3 en 1. Het ambtsbericht beschrijft dat bronnen meldden dat de hoofdstad Damascus – met name het centrum – en grote delen van de provincie Latakia – behalve het deel dat grenst aan SSG-gebied – gebieden zijn waar de veiligheidssituatie in vergelijking met de rest van Syrië stabiel leek. Voorts meldt het ambtsbericht specifiek ten aanzien van de stad Damascus dat in de huidige verslagperiode “alle controleposten in het centrum van de hoofdstad [zijn] weggehaald vanwege de verbeterde veiligheidssituatie in de stad” en dat het straatbeeld weer bijna zo was als voor het conflict. Er vonden wel verschillende incidenten (bijvoorbeeld aanslagen) in en rond de stad plaats. In de voorgaande verslagperiodes werden lokale verzoeningsovereenkomsten getekend waarmee de autoriteiten zonder militaire strijd de controle over deze gebieden geleidelijk of na jaren van bombardementen en belegering herkregen. Deze overeenkomsten verbeterden de veiligheidssituatie in de desbetreffende gebieden, zoals Daraa en Oost-Ghouta, niet. Die bleef ten tijde van de huidige verslagperiode slecht en instabiel. In met name Daraa kwamen “aanslagen op militair personeel van het Syrische leger, mensenrechtenactivisten, overheidsperoneel en op voormalige strijders van de oppositie” veelvuldig voor. Tijdens de huidige verslagperiode kwamen geen nieuwe lokale verzoeningsovereenkomsten tot stand.

Ontvoeringen lijken een verdienmodel te zijn geworden voor verschillende partijen in Syrië. “Met name de Syrische autoriteiten en regeringsgezinde milities werden in verband gebracht met dergelijke praktijken”. Mensen “werden op willekeurige basis ontvoerd en werden pas vrijgelaten als hun familie geld aan de ontvoerders heeft betaald”. In de huidige verslagperiode ging het hierbij met name om rijke zakenmensen. Ook werden “zelfs aan de Syrische overheid loyale zakenmensen [...] het slachtoffer van ontvoeringen door het Syrische veiligheidsapparaat of milities en werden pas vrijgelaten na het betalen van losgeld”.

Naast ontvoeringen, bleef ook van arrestaties en detenties zonder rechtsgrondslag sprake. “De autoriteiten van de verschillende controlegebieden werden alle in verband gebracht met willekeurige arrestaties en detenties van

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

burgers". De Syrische autoriteiten waren voor verreweg het grootste gedeelte verantwoordelijk. Het ambtsbericht verwijst naar een onderzoek van de onafhankelijke onderzoekscommissie van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (COI: Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic) waarin gesteld wordt dat "in overheidsgebied willekeurige detentie, waarbij slachtoffers ook de dood vonden door onder andere marteling en mishandeling, systematisch bleven." Het ambtsbericht stelt dat er door de willekeur geen eenduidig beeld kan worden gegeven wanneer iemand opgepakt kon worden. "Eenieder die door de Syrische autoriteiten als opposant of bedreiging voor de zittende machthebbers gezien werd, liep het risico om gearresteerd te worden." Het kwam ook voor dat personen werden gearresteerd "puur en alleen om losgeld voor hun vrijlating te vragen". De omstandigheden in de gevangenissen en detentiecentra waren slecht en in veel gevallen zelfs levensbedreigend. In maart 2022 werd een wet aangenomen die marteling strafbaar stelde, wat echter niet tot stoppen van de praktijk heeft geleid. "De drempel om tot martelingen over te gaan was volgens een vertrouwelijke bron sinds het begin van het conflict – toen overheidsfunctionarissen aan het begin van het conflict zelfs kinderen martelden – niet veranderd."

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

De humanitaire situatie in Syrië, specifiek de toegang tot basisvoorzieningen, is in de huidige verslagperiode verslechterd. "De Syrische autoriteiten en veiligheidstroepen blokkeerden in bepaalde gevallen de toevoer van brandstof en voedsel naar andere controlegebieden en naar voormalige oppositiegebieden in overheidsgebied." Ook meldt het ambtsbericht dat bijna negentig procent van alle Syriërs in armoede leefde en naar schatting 15.3 miljoen Syriërs humanitaire hulp nodig hadden (de totale bevolking van Syrië bedraagt circa 23 miljoen). Dat was het hoogste aantal mensen in nood sinds het begin van het conflict. De verslechterde humanitaire situatie gold voor nagenoeg heel Syrië. Al waren de leefomstandigheden in bepaalde gebieden beter dan in de rest van Syrië.

Ad 1. Beoordeling van de toepasselijkheid van artikel 15c voor Syrië

Voor Syrië heeft niet eerder een 15c beleid gegolden. Nu een 15c situatie zich niet langer beperkt tot de uitzonderlijke veiligheidssituatie (de hoogste gradatie van willekeurig geweld, *mere presence*) en ook bij een lager niveau van willekeurig geweld sprake kan zijn van een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15c, is een nadere beoordeling noodzakelijk.

Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een 15c-situatie dient in eerste instantie beoordeeld te worden of er sprake is van een gewapend conflict in de zin van artikel 15c. Gelet op informatie zoals die volgt uit het ambtsbericht is dit in Syrië het geval. Vervolgens worden per provincie de volgende elementen in samenhang gewogen om de intensiteit van het willekeurig geweld en de daaraan gerelateerde mate van het risico dat een burger hier slachtoffer van kan worden te bepalen:

- de vraag of partijen bij het conflict oorlogsmethoden hanteren die de kans op burgerslachtoffers vergroten of burgers als doelnemen;
- de vraag of het gebruik van die methoden wijdverbreid is bij de strijdende partijen;
- de vraag of het geweld wijdverbreid is of plaatselijk;
- de vraag of er een veiligheidsstructuur aanwezig is;
- de intensiteit van de gewapende confrontaties en het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten;
- de aantallen doden, gewonden en ontheemden onder de burgerbevolking ten gevolge van de strijd.

De gewapende strijd in Syrië is minder hevig dan voorheen. De ontwikkelingen in Syrië en de mate van willekeurig geweld geven geen aanleiding om te concluderen dat sprake is van een situatie waarbij ieder individu door enkel aanwezig te zijn het risico op ernstige schade loopt. Dit geldt voor alle provincies.

Op basis van de beoordeling (zie bijlage) wordt u voorts geadviseerd om voor de provincies Idlib, Aleppo, Daraa, Deir Ez-Zour, Raqqa en Hassaka een 15c-beleid te voeren waarbij de individuele situatie en persoonlijke omstandigheid in combinatie met de hoge intensiteit van willekeurig geweld in deze gebieden op individuele basis kan zorgen dat een reëel risico op ernstige schade onder artikel 15c kan worden aangenomen.

U wordt voorts geadviseerd in de overige provincies, te weten Damascus (stad), Damascus (rif/provincie), Latakia, Tartous, Homs, Hama, Quneitra en Suweida aan te nemen dat de ondergrens om toepassing te kunnen geven aan de glijdende schaal van artikel 15c niet wordt gehaald.

Risico op moment van terugkeer

Uit het ambtsbericht blijkt dat Syriërs die vanuit het buitenland terugkeren in contact zullen komen met de autoriteiten en "een screening (...) ondergaan alvorens te kunnen terugkeren". Zo zouden een veiligheidsverklaring en individuele verzoeningsovereenkomst nodig zijn voor terugkeer dan wel het "terugeisen van grondgebied of het verkrijgen van overheidsdocumenten".

De individuele verzoening is blijkens het ambtsbericht nodig als de terugkeerder "iets heeft uitstaan bij de Syrische autoriteiten". Bij afhandeling ervan "krijgt de persoon in kwestie een bewijs waarmee hij of zij naar Syrië terug kan keren". Het ambtsbericht benoemt daarbij dat geen van deze regelingen een garantie op probleemloze terugkeer geeft. De verschillende veiligheidsdiensten die in Syrië actief zijn, opereren zelfstandig van elkaar en een geregelde status bij de ene dienst, biedt geen zekerheid over erkenning van die status door de andere dienst. Personen die hun verzoening of veiligheidsverklaring hadden gekregen konden nog steeds "mishandeld, gearresteerd of zelfs vermoord (...) worden door de Syrische autoriteiten".

Volgens het ambtsbericht konden Syriërs in de verslagperiode bij terugkeer naar regeringsgebied worden geconfronteerd met een groot aantal mensenrechtenschendingen, "waaronder willekeurige detentie, marteling, gedwongen verdwijningen, afpersing en mishandeling door de Syrische autoriteiten". Exacte cijfers ontbreken, schattingen van verschillende bronnen voor wat betreft de verslagperiode lopen uiteen van enkele tientallen tot enkele honderden. "Een Syriër die geen problemen met de Syrische autoriteiten had, legaal het land had verlaten, en als regeringsgezind werd gezien – of in ieder geval niet aan oppositionele activiteiten had meegedaan -, zou doorgaans weinig tot geen problemen ondervinden (...)". Ten aanzien van de andere controlegebieden is door gebrek aan informatie geen duidelijk beeld te geven. Wel geeft het ambtsbericht ten aanzien hiervan aan dat de behandeling van een teruggekeerde Syriër volgens verschillende bronnen afhangt van "(...) diens houding ten opzichte van de plaatselijke autoriteiten en hoe deze autoriteiten de teruggekeerde persoon zagen. Iemand [kon] normaliter zonder problemen naar de andere controlegebieden terugkeren indien deze persoon niets had uitstaan bij deze autoriteiten en deze hem of haar niet als een bedreiging zagen."

Verder benadrukt het ambtsbericht dat zaken uit het verleden niet gauw vergeten en vergeven werden. Activiteiten uit de beginfase van het conflict kunnen "weer

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

worden opgerakeld en iemand (hernieuwd) in de problemen brengen". Ook bevestigen bronnen dat er een verhoogd veiligheidsrisico is bij terugkeer vanuit landen die door de Syrische autoriteiten als vijandig worden gezien. Er is echter geen eenduidig beeld hierover te geven. Enerzijds kon het zo zijn dat het feit dat iemand vanwege de algemene situatie in Syrië het land had verlaten de aandacht van de autoriteiten kon trekken. Anderzijds kwam het ook voor dat dit geen problemen met de autoriteiten opleverde, het ging dan volgens vertrouwelijke bronnen doorgaans om personen die regeringsgezind waren.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

Ad. 2 Handhaven uitgangspunt van risico bij terugkeer op ernstige schade

De informatie uit het huidige ambtsbericht ten aanzien van de algemene veiligheidssituatie en het risico bij terugkeer, gaf aanleiding het huidige beleid voor wat betreft het aannemen van risico op schending van ernstige schade te onderzoeken.

Het huidige uitgangspunt in het beleid is zo geformuleerd dat de IND aanneemt dat een vreemdeling uit Syrië bij of na terugkeer vanuit het buitenland in beginsel een reëel risico loopt op ernstige schade. Op grond hiervan komt een vreemdeling uit Syrië in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw. Dit standpunt is sinds 2012 van toepassing en deed primair recht aan de volatiele en zeer instabiele veiligheidssituatie. De aard van het conflict is in de loop der jaren veranderd. Dit geldt ook voor de huidige verslagperiode.

Advies

Indien wordt gekeken naar de mensenrechtenschendingen bij terugkeer; de schaal en de willekeur daarbij vanuit de autoriteiten, dan komt nog altijd een beeld naar voren dat los van de individuele omstandigheden van de vreemdeling een reëel risico op mensenrechtenschendingen aanwezig is. Er wordt onvoldoende aanleiding in het ambtsbericht gevonden om hierover anders te oordelen, ondanks dat kan worden opmerkt dat niet geheel duidelijk wordt hoe groot exact het risico op mensenrechtenschendingen is en in welke mate elke willekeurige Syriër bij terugkeer dit risico loopt. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar controlegebied waarnaar de betrokken persoon terug moet, het beeld gaat dus op voor heel Syrië, inclusief de gebieden onder de bestuurlijke macht van de Syrische autoriteiten, zoals Damascus en Latakia. De ernst van de mensenrechtenschendingen en de willekeur waarmee dat wordt toegepast bij terugkerende Syriërs, maakt dat wordt aangenomen dat zij een reëel risico lopen.

De informatie uit het ambtsbericht laat een verdere verbetering in de veiligheidssituatie in bepaalde delen van Syrië zien. Echter, vooral het risico dat een persoon loopt op het moment van zijn terugkeer in Syrië maakt dat nu nog te vroeg is om een beleidswijziging op dat punt voor te stellen. Bovenstaande geeft wel aanleiding de ontwikkelingen hieromtrent nauwlettend te volgen en opnieuw te beoordelen op basis van de informatie uit het volgende ambtsbericht. U wordt geadviseerd het huidige algemene uitgangspunt zoals opgenomen in Vc. C7/33.4.4 dat er in het algemeen risico is op een schending van artikel 3 EVRM te behouden. Ook wordt u geadviseerd de eerder opgenomen uitzonderingen (actieve aanhanger regime en eerdere terugreis) te behouden. Het ambtsbericht geeft geen aanleiding om deze uitzonderingen te wijzigen, dan wel te schrappen.

Daadwerkelijke (gefaciliteerde) terugkeer vanuit Nederland naar Syrië is beperkt mogelijk. Het effectueren van een terugkeerbesluit middels gedwongen terugkeer is momenteel in het geheel niet mogelijk, aangezien in alle gevallen samenwerking met de Syrische autoriteiten nodig is. Uit algemene berichtgeving

volgt dat mensen terugkeren via de landsgrenzen, al dan niet buiten het zicht van de autoriteiten. Deze berichtgeving is onzerzijds bekend maar kan niet afdoen aan het feit dat samenwerking met Syrische autoriteiten noodzakelijk is om als Nederlandse staat terugkeer naar Syrië te realiseren. Het gegeven dat personen in staat zijn om via de landsgrenzen, al dan niet buiten het zicht van de autoriteiten, terug te keren naar Syrië maakt de inschatting van het risico op ernstige schade bij terugkeer dan ook niet anders. Voor hen geldt namelijk dat indien de Nederlandse staat hen zou doen terugkeren dit in samenwerking zou moeten met de autoriteiten die, gebaseerd op de informatie uit het ambtsbericht, willekeurige en ernstige mensenrechtenschendingen plegen bij terugkeer. Dit leidt ertoe dat er sprake is van een risico op schending van artikel 3 EVRM.. Overigens blijft ten aanzien van personen die eerder terugkeerden naar Syrië in het beleid opgenomen dat zij niet vallen onder het algemene uitgangspunt van risico op ernstige schade. Zij dienen individueel hun gegronde vrees bij terugkeer aannemelijk te maken.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

Verdragsrechtelijke gronden voor het aannemen vluchtelingenschap

Voorafgaand aan de toets aan de subsidiaire beschermingsgrond (zoals hierboven al aan de orde kwam) toetst de IND altijd eerst of de asielzoeker op een van de verdragsrechtelijke gronden voor bescherming in aanmerking komt (de zogenoemde a-grond).

Ad. 3 Opnemen van risicogroepen

De veranderde situatie geeft eens te meer aanleiding naast de algehele veiligheids- en mensenrechtensituatie ook onderzoek te doen naar de positie van specifieke groepen in Syrië. Het huidige ambtsbericht geeft aanleiding voor een tweetal categorieën risicogroepen aan te nemen, nu deze in voldoende mate kunnen worden afgebakend. Indien een persoon behoort tot een risicogroep¹ geldt er een verminderde bewijslast in de zin dat de vreemdeling op basis van geringe en individuele indicaties zijn vrees voor vervolging aannemelijk kan maken. De bewijslast in dezen ligt eerst bij de vreemdeling.

Ad 3.1 Risicogroep personen die voor vertrek uit Syrië directe en significante kritiek in het openbaar leverden op de Syrische autoriteiten, dan wel de plaatselijke machthebbers en waarvan aannemelijk is dat zij thans in de negatieve belangstelling staan van deze machthebbers

In alle gebieden in Syrië was de vrijheid van meningsuiting zeer beperkt in de huidige verslagperiode. Het ambtsbericht kan geen eenduidig beeld schetsen wat betreft de verschillen tussen de controlegebieden. Ook kon volgens het ambtsbericht door de willekeur ten tijde van de verslagperiode geen eenduidig beeld gegeven worden van wanneer de Syrische autoriteiten iemand als opposant kenmerkte en welke represailles volgden op bepaalde oppositionele activiteiten. Het ambtsbericht geeft aan dat indien iemand de kritiek algemeen hield en niet met zijn of haar kritiek op de voorgrond trad er normaliter geen consequenties waren. Directe kritiek in het openbaar op personen of organisaties die verantwoordelijk waren voor het bestuur van de verschillende controlegebieden of op gewapende organisaties die de controle over een bepaald gebied hadden kon tot represailles leiden. Zo reageerden de verschillende autoriteiten van de controlegebieden doorgaans met geweld op protesten waarin kritiek werd geuit, hierbij vielen doden en gewonden. Bovenstaande leidt tot het advies personen die

¹ Bij de invoering van het reeds aangekondigde nieuwe beoordelingskader groepenbeleid, de zogeheten risicoprofielen worden de hier genoemde groepen omgezet en geldt ook voor leden van deze groepen het nieuwe beoordelingskader.

aannemelijk hebben gemaakt dat zij in de negatieve belangstelling staan vanwege voor vertrek uit Syrië in het openbaar geleverde directe en significante kritiek op de Syrische autoriteiten, dan wel de plaatselijke machthebbers, in het beleid op te nemen als risicogroep.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Het ambtsbericht beschrijft voorts dat er geen eenduidig beeld is te schetsen van wanneer de Syrische autoriteiten iemand als opposant kenmerkten en welke represailles volgden op bepaalde oppositionele activiteiten. Dit laat onverlet dat het aan de vreemdeling is om op individuele omstandigheden aannemelijk te maken dat hij in de negatieve belangstelling staat van de machthebbers en een gegronde vrees heeft voor vervolging. Het risico dat personen bij terugkeer lopen vanwege mensenrechtenschendingen die plaats kunnen vinden op basis van willekeur en niet direct zijn te herleiden tot de individuele omstandigheden van de persoon worden in het kader van subsidiaire bescherming beoordeeld zoals hiervoor beschreven.

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

Ad 3.2 Risicogroep lhbtq² personen

Blijkens het ambtsbericht is de (algemene maatschappelijke) situatie voor lhbtq+'ers zeer problematisch. Niemand zal voor zijn of haar geaardheid uitkomen en "een lhbtq+'er zal hoogstwaarschijnlijk geconfronteerd worden met sociale uitsluiting, verbanning of mishandeling bij het zich openlijk identificeren als lhbtq+". De wet maakt ook vervolging van leden van deze gemeenschap nog steeds mogelijk. Het gaat dan om handelingen die aangemerkt kunnen worden als 'schendingen van de openbare zeden' of als 'in strijd met de natuur'. Men kan veroordeeld worden tot gevangenisstraffen tot drie jaar. Bescherming verzoeken bij de autoriteiten is voor een lhbtq+'er niet mogelijk, dat geldt in zowel de situatie dat geweld was begaan door de autoriteiten zelf als om (verwacht) geweld vanuit de samenleving.

Op basis van bovenstaande wordt u geadviseerd lhbtq+'ers in het beleid op te nemen als risicogroep.

Dienstplicht

Als de vreemdeling stelt te vrezen voor vervolging wegens dienstweigering of desertie wordt overeenkomstig het algemene beleid eerst beoordeeld of de vreemdeling heeft geweigerd om in militaire dienst te gaan of is gedeserteerd op basis van een gegronde vrees ingezet te worden bij oorlogsmisdrijven. Indien de vreemdeling op basis van individuele omstandigheden zijn vrees aannemelijk kan maken dan kan hij in aanmerking komen voor Vluchtelingschap (zie artikel 3.36, tweede lid, onder e, VV).

Zo nee, dan toetst de IND vervolgens op basis van de individuele omstandigheden of dienstweigering of desertie leidt tot onevenredige of discriminatoire bestraffing dan wel of deze voortkomt uit onoverkomelijke gewetensbezwaren vanwege zijn godsdienstige of andere diepgewortelde overtuiging. Het feit dat die vreemdeling weigert zijn militaire dienst te vervullen of is gedeserteerd en in verband hiermee bestraft wordt met een gevangenisstraf of ontslag uit het leger, is op zichzelf onvoldoende om als daad van vervolging aan te merken.

Het bovenstaande algemene beleidskader ten aanzien van vervolging wegens dienstweigering of desertie is van toepassing op dienstplichtigen en deserteurs uit

² In het ambtsbericht wordt de term lhbtq+ gehanteerd. Met het oog op uniformiteit met o.a. de werkinstructie 2019/17 wordt in deze nota en in het nieuwe beleid de term lhbt gebruikt. Dit betreft echter dezelfde doelgroep.

Syrië. De veiligheidssituatie in Syrië geeft geen aanleiding om aan te nemen dat men zich bij het vervullen van de dienstplicht noodgedwongen per definitie schuldig moet maken aan handelingen die mogelijk oorlogsmisdrijven vormen. Hiervoor is met name van belang dat de intensiteit van de gevechtshandelingen drastisch is afgenomen en het daarmee niet vanzelfsprekend is dat iedere dienstplichtige ingezet zal worden bij handelingen die (oorlogs-) misdrijven vormen of die daartoe bijdragen. Het is dan ook aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat dit in zijn specifieke situatie wel het geval is.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

In het gebied dat onder controle is van Syrische autoriteiten geldt een dienstplicht voor mannen tussen de 18 en 42 jaar, ook voor Syrische mannen in deze leeftijdscategorie verblijvend in het buitenland. Zoals in de vorige alinea is overwogen geldt de conflictsituatie op zichzelf niet als grond voor bescherming voor dienstplichtigen en deserteurs. Een gestelde vrees zal op individuele omstandigheden worden beoordeeld. Hierbij wordt het volgende betrokken.

De dienstplicht kan op legale wijze worden afgekocht. Als een persoon dat doet dan is, volgens het ambtsbericht, de kans zeer klein dat een persoon alsnog wordt opgeroepen. Deze kans is ook klein in het geval de dienstplicht in het buitenland is afgekocht en deze persoon terugkeert naar Syrië.

Voorts meldt het ambtsbericht dat reservisten bijna niet meer opgeroepen werden, vanwege de verminderde gewapende confrontaties tussen strijdende partijen tijdens de verslagperiode. Ook werd eind augustus 2022 door Assad een administratief decreet uitgevaardigd, waarbij reservisten met een officiersrang niet langer in het leger hoefden te dienen.

Beleid overige lidstaten

Het Europees asielagentschap (EUAA) werkt met vier gradaties van 15c waarin individuele omstandigheden in meer of mindere mate een rol spelen. In de Country Guidance van begin 2023 heeft de EUAA voor de gebieden Daraa, Idlib, Aleppo, Hasaka, Deir Ez Zor en Raqqa vallen 'mere presence' in de zin van artikel 15c aangenomen. Voor Hama en Suweida wordt een hoog risico op willekeurig geweld aangenomen en voor Homs, Latakia, Quneitra en provincie Damascus een laag risico op willekeurig geweld. Voor de stad Damascus en Tartous neemt EUAA aan dat er in algemene zin geen sprake is van een artikel 15c situatie. Momenteel vindt een exercitie plaats om te komen tot een nieuw EUAA Country Guidance rapport over Syrië.

EUAA heeft recent een uitvraag bij alle EU+ landen gedaan in aanloop naar de volgende update van het Country Guidance beleid ten aanzien van Syrië. Iets meer dan de helft van de bevroegde landen gaf antwoord. Hieruit blijkt dat enkele lidstaten niet voor alle delen van Syrië een situatie in het kader van artikel 15c van de kwalificatierichtlijn aannemen. Enkele lidstaten geven verder aan dat zij individueel beoordelen en onderbouwing verwachten op bepaalde onderdelen, bijvoorbeeld in het kader van aannemen risico op schending van artikel 15c of in het kader van dienstplicht. Voorts blijkt dat geen van de landen Syrische vreemdelingen gedwongen terug laat keren naar hun land van herkomst. In dat kader is het goed te melden dat ons nationaal stelsel zo is ingericht dat het 'sluitend' is. Óf de asielaanvraag wordt ingewilligd en de vreemdeling heeft recht op verblijf óf de aanvraag wordt afgewezen en de vreemdeling dient terug te keren. Er is geen tussenweg, terwijl in sommige lidstaten de asielaanvraag kan worden afgewezen zonder dat sprake hoeft te zijn van een verplichting om het land (lidstaat) te verlaten.

4.1 Politieke context

Er is aandacht voor het landgebonden beleid Syrië aangezien de verzoeken van personen met de Syrische nationaliteit een groot gedeelte van de caseload van de IND betreft. Ook is vanuit zowel de maatschappij als politiek en de media aandacht voor de verbeterde veiligheidssituatie in Syrië en welke mogelijke gevolgen dit kan hebben voor het landgebonden asielbeleid van Nederland en welk beleid de landen om ons heen voeren. In de media is geregeld aandacht voor de (verbeterde) (veiligheids-)situatie in Syrië.

VluchtelingenWerk heeft haar positie ten aanzien van het beleid en het ambtsbericht gedeeld. Zij zien in het ambtsbericht geen aanleiding het beleid voor Syrië te wijzigen (uitgangspunt schending artikel 3 EVRM), nu de gevaren en onzekerheden bij of na terugkeer in Syrië zeer groot blijven.

De verwachting is dat de voorgestelde, beperkte, beleidswijziging voor het landgebonden beleid Syrië in beperkte mate aandacht zal opleveren vanuit politiek of media.

4.2 Uitvoering

Cijfers instroom

In de huidige verslagperiode van juni 2022 tot en met juli 2023 hebben 15.010 vreemdelingen met een Syrische nationaliteit asiel aangevraagd in Nederland. Daarvan waren 14.890 eerste aanvragen.

Terugkeer

Op dit moment vindt er geen gedwongen terugkeer plaats naar Syrië aangezien Nederland geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt met het Assad-regime. Zelfstandige terugkeer naar Syrië, eventueel met ondersteuning van de DT&V, is wel mogelijk. De internationale organisatie voor migratie (IOM) biedt momenteel geen ondersteuning aan bij zelfstandige terugkeer naar Syrië.

In de huidige verslagperiode van juni 2022 tot en met juli 2023 zijn circa 540 vreemdelingen met een Syrische nationaliteit vertrokken. Zie voor een nadere uitsplitsing de tabel hieronder. Er vond dus geen gedwongen terugkeer naar Syrië plaats in de verslagperiode. Er waren wel 90 vreemdelingen met de Syrische nationaliteit die gedwongen vertrokken naar een ander EU-lidstaat op grond van de Dublinverordening of omdat de vreemdeling reeds internationale bescherming of nationaliteit van een andere EU-lidstaat heeft. In deze verslagperiode zijn circa 20 Syriërs zelfstandig teruggekeerd naar Syrië met behulp van de DT&V. De overige zelfstandige vertrekkers met de Syrische nationaliteit zijn teruggekeerd naar een verscheidenheid van landen.

Jaar	Totaal ³ vertrek	Aantoonbaar vertrek		Zelfstandig vertrek zonder toezicht ⁴
		Gedwongen ⁵	Zelfstandig ⁶	
2022	290	40	60	190
2023	250	50	70	130

³ Uitstroom categorieën DT&V voor vreemdelingen met een Syrische nationaliteit in de periode juni 2022 t/m juli 2023. Bron DT&V: Alle cijfers zijn afgerond op tientallen.

4.3 Communicatie

Indien u akkoord gaat met het in deze nota toegelichte advies, wordt u geadviseerd om de Tweede Kamer met bijgevoegde brief over de beleidskeuzes te informeren.

4.4 Juridische context

Op 9 november jl. heeft het Europese Hof van Justitie uitspraak gedaan in een zaak (C-125/22) inzake de vraag of er bij het bepalen of er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn een glijdende schaal toegepast dient te worden. Nederland past deze glijdende schaal na deze uitspraak nu ook toe. Ondanks dat het beschermingsbeleid ten aanzien van Syrië vooral is ingegeven door de generieke aard van de mensenrechtenschendingen bij terugkeer en u in deze nota wordt geadviseerd om het beleid ten aanzien hiervan te behouden, noopt voornoemde uitspraak er ook toe dat beleidsmatig vastgesteld wordt óf en zo ja welke gradatie van artikel 15c mogelijk van toepassing is op (delen van) Syrië.

4.5 Afstemming

Deze nota is afgestemd tussen DMB, IND (SUA, JZ, TOELT) en DT&V.

4.6 Bijlagen

Bijlage 1- Tweede Kamerbrief landenbeleid Syrië

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

5.1 Toelichting

Informatie niet openbaar om redenen van internationale betrekkingen en diplomatie.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 augustus 2023

Ons kenmerk
4825295

⁴ Bij zelfstandig vertrek zonder toezicht is het onduidelijk of de betrokken vreemdeling ook daadwerkelijk Nederland heeft verlaten.

⁵ Gedwongen vertrek is het uitreizen uit Nederland onder dwang (al dan niet met escortering) van een vreemdeling zonder recht van verblijf.

⁶ Zelfstandig vertrek onder toezicht is het officieel geregistreerd uitreizen uit Nederland van een vreemdeling zonder recht van verblijf zonder dwangmiddelen van de overheid en vaak met ondersteuning.