



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

17 juni 2022

Ons kenmerk

4068173

Van

Directeur Migratiebeleid

Datum/eindparaaf

1. Aanleiding

Op 17 juni jl. is het algemeen ambtsbericht Syrië gepubliceerd. Het ambtsbericht beslaat de periode mei 2021 tot en met mei 2022. Naar aanleiding hiervan is beoordeeld of het landgebonden asielbeleid Syrië aanpassingen behoeft. Bij de beoordeling zijn ook de EASO rapporten over terugkeer naar Syrië uit juni 2021 en over de dienstplicht in Syrië uit april 2021 gebruikt¹.

In aanvulling op het algemene beleidskader internationale bescherming is momenteel in de Vreemdelingencirculaire (paragraaf C7/33.4.4) opgenomen dat de IND als algemeen uitgangspunt aanneemt dat iedere Syriër die terugkeert een reëel risico loopt op ernstige schade, tenzij hij een actieve aanhanger is van het regime. Dit beleid is sinds 2012 van toepassing. In 2020 is in het beleid verduidelijkt dat dit algemene uitgangspunt niet opgaat, wanneer uit het individuele dossier blijkt dat er in het specifieke geval van deze vrees geen sprake (meer) is bij of na terugkeer naar Syrië. Terugkeer kan in deze gevallen niet worden gerealiseerd, tenzij de vreemdeling zelfstandig vertrekt, omdat er geen contact wordt onderhouden met de Syrische autoriteiten.

2. Geadviseerd besluit

Op basis van de informatie zoals deze nu bekend is, adviseer ik u het huidige beleid te continueren, maar meer nadruk op de individuele beoordeling te leggen.

Daarnaast geef ik u in overweging een alternatieve optie mee: het algemene uitgangspunt op reëel risico van schending 3EVRM niet langer voor iedereen aan te nemen, maar dit op individuele gronden te beoordelen. Ten slotte is de

¹ Syria Situation of returnees from abroad:

https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2021_06_EASO_Syria_Situation_returnees_from_abroad.pdf

Syria Military Service: [EASO COI Report Syria: Military Service \(europa.eu\)](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2021_06_EASO_Syria_Situation_returnees_from_abroad.pdf)

mogelijkheid een besluit- en vertrekmoratorium in te stellen verkend, maar deze optie wordt u op inhoudelijke gronden afgeraden.

3. Situatie in Syrië

De humanitaire gevolgen van het conflict in Syrië en de daaraan verbonden economische crisis waren niet eerder zo desastreus als in de onderliggende verslagperiode. De aanhoudende verslechtingen (qua basisvoorzieningen, gezondheidszorg, verwoeste infrastructuur en een ingestorte economie) hebben tot gevolg dat honger en armoede in het afgelopen jaar enorm zijn toegenomen. In 2021 "nam het aantal personen met voedselonzeekerheid in een jaar tijd met ruim vier miljoen mensen toe". Een combinatie van factoren lag hieraan ten grondslag: conflictgerelateerd geweld, internationale sancties, inflatie en klimatologische effecten zoals periodes van (langdurige) droogte afgewisseld met zware overstromingen. Inmiddels leeft ongeveer negentig procent van de bevolking onder de armoedegrens.

Het ambtsbericht schetst daarnaast een beeld van zeer zware repressie van de bevolking en voortdurende mensenrechtenschendingen, zeker in de gebieden waarover de Syrische autoriteiten controle uitoefenen. In gebieden waar de autoriteiten minder macht en invloed hebben, is dat beeld niet heel anders. Ernstige "schendingen van fundamentele mensenrechten en humanitair recht" vinden verspreid over het hele land plaats. Tienduizenden Syriërs zijn nog altijd gedetineerd, ontvoerd of vermist. Miljoenen Syriërs zijn ontheemd in binnen- of buitenland.

Wel kan - ook in combinatie met de voorgaande ambtsberichten - worden opgemaakt dat de algemene veiligheidssituatie in het land verandert. Er was ook in de onderliggende verslagperiode sprake van onveranderde frontlinies en daarmee gepaard een meer incidentele aard en frequentie van geweld ten opzichte van eerdere jaren in de oorlog. De grootste bron van algemene onveiligheid wordt inmiddels voornamelijk gevormd door de repressieve acties van de Syrische regering in heroverde gebieden en de oppositionele machthebbers in het noorden van Syrië. Het risico voor burgers volgend uit de algemene veiligheidssituatie is, met andere woorden, meer dan in voorgaande ambtsberichten secundair aan de risico's die volgen vanwege de repressie van het regime.

4. Kernpunten beleidsconsequenties

Zoals hieronder uiteengezet, is de geadviseerde beleidsoptie een handhaving van het huidige beleid t.a.v. Syrië, waarbij de individuele beoordeling een grotere nadruk zal krijgen en in individuele gevallen geconcludeerd kan worden dat géén sprake is van vluchtelingenschap of een risico op schending van artikel 3 EVRM. Dit lijkt, op een onderscheid in regio's na, in grote lijnen overeen te komen met de praktijk en het beleid zoals gevoerd in de lidstaten om ons heen, zie ook 7.1 en 7.2.

Optie A) Handhaven huidig beleid, grotere nadruk op individuele beoordeling op a-gronden

De IND toetst altijd eerst of de asielzoeker op een van de verdragsrechtelijke gronden voor bescherming in aanmerking komt (de zogeheten a-gronden). Als dat niet het geval is, toetst de IND of er sprake is van subsidiaire beschermingsgronden. Voor Syrische asielzoekers geldt deze volgorde ook.

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

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

Naar grove schatting betreft momenteel ongeveer 70% van de instroom alleenstaande Syrische mannen in de dienstplichtige leeftijd. Zij komen op grond van het huidige beleid momenteel vrijwel altijd in aanmerking voor inwilliging op de a-grond (vluchtelingenschap) omdat het uitgangspunt gold dat sprake was van een gewapend conflict waarbij oorlogsmisdrijven worden begaan dan wel de kans zeer groot was dat dergelijke misdrijven worden begaan. Dienstweigering of desertie leidt in die situatie, uitzonderingen daargelaten, snel tot vluchtelingenschap omdat niet van iemand gevergd kan worden dat hij deelneemt aan handelingen die bijdragen aan het plegen van (oorlogs-)misdrijven.

Aangezien er thans op minder grote schaal gevechtshandelingen plaatsvinden in Syrië, is het steeds minder vanzelfsprekend dat een dienstplichtige ingezet zal worden bij handelingen die (oorlogs-) misdrijven vormen of die daartoe bijdragen. Daarom adviseer ik u het huidige uitgangspunt, zoals dat wordt toegepast in de huidige praktijk, los te laten en in die zaken op individuele basis te beoordelen of sprake is van een grond voor vluchtelingenschap. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien betrokkene aannemelijk maakt dat hij disproportionele bestraffing van de dienstweigering/desertie te vrezen heeft of indien vervolging op een andere grond aannemelijk is, bijvoorbeeld (toegedichte) politieke overtuiging.

De huidige instroom bestaat voor de overige 30% voornamelijk uit aanvragen van amv's, vrouwen (alleenstaand of met kinderen) en staatloze Palestijnen uit Syrië. De informatie uit het ambtsbericht geeft aanleiding te beoordelen of een Syrische asielzoeker in aanmerking komt voor bescherming op een van de vervolgingsgronden. Formulering van een specifiek risicogroepenbeleid is voor Syrië echter ondoenbaar gebleken.

Daarom adviseer ik u om voor de individuele beoordeling op a-gronden het staande, algemene beleid aan te houden. In de praktijk zullen Syriërs die bijvoorbeeld aannemelijk hebben gemaakt op basis van een politieke overtuiging of het behoren tot een sociale groep vervolgd te worden, zo voor een vergunning op a-gronden in aanmerking komen.

Ik adviseer u om het huidige beleid ten aanzien van subsidiaire bescherming op grond van het risico op 3 EVRM schending bij terugkeer te handhaven, vanwege enerzijds de algemene veiligheidssituatie en anderzijds het risico dat contact met de autoriteiten bij terugkeer met zich meebrengt. Zoals ook onder 5.2 wordt toegelicht, leidt dit contact in willekeurige gevallen tot een risico op schending van artikel 3 EVRM. Het is daarmee niet eenvoudig om te beargumenteren dat het algemene uitgangspunt niet langer geldig is, noch dat een asielzoeker in het individuele geval dit risico niet zou lopen, tenzij dat al duidelijk is gebleken door een veilige terugkeer in het verleden.

Wel adviseer ik u om de uitzonderingen die reeds in het beleid zijn opgenomen, uit te breiden, om zo recht te doen aan de individuele casuïstiek in de caseload van de IND. Wanneer een van deze uitzonderingen van toepassing is, is het aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij alsnog een risico op 3EVRM schending te vrezen heeft, in plaats van aan de IND om aan te tonen dat dit niét het geval zou zijn in dat individuele geval.

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

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

Het landgebonden beleid zou er – naast het algemene beleid - als volgt uit komen te zien:

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

29.4.4.

De IND neemt aan dat een vreemdeling uit Syrië bij of na terugkeer vanuit het buitenland 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.

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

Dit algemene uitgangspunt geldt niet in deze gevallen:

- De betrokkene is een actieve aanhanger is 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. In het algemeen zal dit aanleiding zijn aan te nemen dat geen sprake is van een reëel risico op ernstige schade.

In die gevallen dient de vreemdeling aannemelijk te maken dat hij bij terugkeer individueel een reëel risico loopt op ernstige schade.

Daarnaast wordt voorgesteld beleidsmatig aan te nemen dat burgers geen bescherming van de autoriteiten kunnen inroepen en dat geen binnenlands beschermingsalternatief voorhanden is.

29.5.1.

De IND neemt aan dat het in Syrië niet mogelijk is de bescherming van de autoriteiten of internationale organisaties te verkrijgen.

29.5.2.

De IND neemt aan dat in Syrië geen binnenlands beschermingsalternatief aanwezig is, tenzij sprake is van evidente, concrete en individualiseerbare aanknopingspunten op basis waarvan kan worden aangenomen dat de vreemdeling zich elders in Syrië kan vestigen.

Het ambtsbericht biedt geen aanknopingspunten om het huidige uitgangspunt dat in Syrië in algemene zin geen sprake is van adequate opvang voor alleenstaande minderjarigen, te wijzigen.

Optie B) Het algemene risico op 3 EVRM schending bij terugkeer niet langer aannemen en aanvragen alléén op individuele (vervolgings-)gronden beoordelen

De huidige informatie geeft aanleiding te beoordelen of een Syrische asielzoeker in aanmerking komt voor bescherming op een van de vervolgingsgronden. Naar alle waarschijnlijkheid zal voor veel Syrische asielzoekers gelden dat een beschermingsgrond op individuele gronden aan de orde is. Echter, het is ook mogelijk dat een individuele beoordeling tot de conclusie leidt dat er geen voorzienbaar risico is bij terugkeer. U zou daarom kunnen overwegen om het algemene uitgangspunt in het beleid te laten vervallen.

Het beeld van en de informatie over het risico dat een Syriër loopt bij terugkeer is echter niet eenduidig. Contact met de autoriteiten leidt in willekeurige gevallen tot schending van artikel 3 EVRM. Wanneer de individuele asielzoeker zich beroept op een 3 EVRM risico zal het – hoewel de bewijslast daartoe bij de betrokkene ligt – niet eenvoudig zijn om met de huidige informatie te beoordelen dat hiervan geen sprake zou zijn. Het algemene beeld zoals dat volgt uit zowel het ambtsbericht als de EUAA Country Guidance blijft immers dat een burger in contact met de Syrische autoriteiten risico kan lopen op mensenrechtenschendingen zoals gedwongen verdwijningen of marteling. Voorts heeft deze optie (B) als gevolg dat de IND meer tijd per zaak nodig heeft om tot een besluit te komen, met onderaan de streep waarschijnlijk nagenoeg hetzelfde resultaat. Daarom adviseer ik u om niet te kiezen voor optie B en het uitgangspunt van een 3EVRM risico bij terugkeer in het beleid wel te handhaven.

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

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

Optie C) Een besluit- en vertrekmoratorium

Indien naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag kan worden overgaan tot het instellen van een besluit- en vertrekmoratorium. Een besluit- en vertrekmoratorium zou betekenen dat de beslistermijn in alle Syrische zaken wordt verlengd en beslissingen niet hoeven te worden genomen. De betreffende aanvragers zouden voor de duur ervan in de opvang verblijven. Tevens zou dit betekenen dat in principe geen terugkeer plaatsvindt, gelijk aan de huidige situatie waar terugkeer alleen op initiatief van de Syrische migrant kan plaatsvinden.

De inhoudelijke motivering om hiertoe over te gaan is echter zeer mager en de juridische houdbaarheid is hoogst onzeker. Er is geen sprake van het wettelijke vereiste dat er “naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de asielaanvraag” (art 43, Vw). In het ambtsbericht wordt benadrukt dat de risico’s op schending van artikel 3 EVRM - inclusief bij terugkeer - lastig zijn in te schatten ten gevolge van onder meer willekeur en wijdverbreid, crimineel gedrag door verschillende milities. Dit maakt toetsing lastig, maar dat houdt niet met een onverwachte ontwikkeling in het land van herkomst verband. Dit is een structureel probleem in Syrië waar ook in voorgaande ambtsberichten op is gewezen. Er is op basis van onderhavig ambtsbericht in principe voldoende informatie beschikbaar om tot besluiten te komen.

In dit kader is het goed te noemen dat een besluit- en vertrekmoratorium feitelijk het verlengen van de beslistermijn betreft. Bij brief aan de Tweede Kamer van 26 augustus heeft het kabinet aangekondigd de beslistermijnen generiek met 9 maanden te verlengen. Hieronder vallen ook de asielaanvragen van Syriërs. Het instellen van een besluit- en vertrekmoratorium voor Syrische asielzaken geeft minder toegevoegde waarde in het licht van de generieke maatregel.

Gelet op voorstaande redenen wordt de optie van een besluit – en vertrekmoratorium u afgeraden.

5 Toelichting

Een uitgebreide toelichting op dit advies vindt u bijgevoegd.

6.1 Politieke context

Vanuit zowel maatschappij als politiek en media is er aandacht aan de verbeterde veiligheidssituatie in Syrië geschonken en de eventuele gevolgen voor het asielbeleid en het beleid dat de landen om ons heen voeren.

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

VluchtelingenWerk heeft haar positie ten aanzien van het beleid en het ambtsbericht gedeeld. Zij zien in het ambtsbericht geen aanleiding het beleid te wijzigen en wijzen op de fragiele aard van de veiligheidssituatie, verslechtering van de humanitaire situatie, risico's bij terugkeer en grote onbetrouwbaarheid van de repressieve autoriteiten.

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

6.2 Communicatie

Indien u akkoord bent met het in deze nota toegelichte advies bij optie A, kunt u de Kamer hierover informeren middels bijgevoegde brief

7. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

7.1 Toelichting

Informatie niet openbaar om redenen van internationale betrekkingen en diplomatie

Bijlage: Toelichting op het beleidsadvies

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

5.1 Dienstplicht

In Syrië geldt formeel een dienstplicht voor mannen in de leeftijd van 18 tot en met 42 jaar. Het ambtsbericht benoemt hoe in gebieden die inmiddels zijn heroverd door de autoriteiten mannen ook boven de 42 jaar als reservist ingelijfd worden, als "een vorm van vergelding of afstraffing". Jongens onder de 18 zouden niet bij de officiële strijdkrachten worden ingelijfd, maar wel "door milities die zij aan zij met het Syrische leger opereren". Formeel bestaan er mogelijkheden om uitstel of vrijstelling van de dienstplicht te ontvangen. In de praktijk zou het echter "veelvuldig" voorkomen dat de verkregen vrijstelling "genegeerd wordt en dat deze personen alsnog hun dienstplicht moeten vervullen".

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

Op dienstweigering zonder vrijstelling kan gevangenisstraf staan. Een man die voor het vervullen van zijn dienstplicht het land zonder vrijstelling heeft verlaten, zal dat bij terugkeer alsnog moeten doen en mogelijk een boete betalen "voor het te laat gehoor geven aan de oproep tot militaire dienstplicht". Van gevangenisstraf zou in de praktijk niet altijd sprake zijn, vanwege de grote behoefte aan manschappen (EASO, dienstplicht rapport). De behandeling bij dienstweigering varieert in individuele gevallen en is afhankelijk van onvoorspelbare factoren, zoals de locatie van de controlepost, de ambtenaren van dienst, etc.

Het enkele feit dat een vreemdeling, die weigert zijn militaire dienst te vervullen, bestraft wordt met een gevangenisstraf of ontslag uit het leger is op zich onvoldoende om dit als vervolging aan te merken. Bescherming kan wel aan de orde zijn wanneer: de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat het vervullen van de militaire dienst handelingen zou inhouden die onder de uitsluitingsclausule van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag vallen; wanneer de vreemdeling een gegronde vrees heeft voor een onevenredige of discriminatoire bestraffing vanwege de dienstweigering of desertie; of wanneer de vreemdeling ernstige gewetensbezwaren heeft vanwege een godsdienstige of andere diepgewortelde overtuiging en er geen mogelijkheid bestond om een niet-militaire dienstplicht te vervullen.

Momenteel wordt bij asielverzoeken van Syrische mannen in de leeftijden van 16 tot 45 jaar op individuele gronden beoordeeld of zij in aanmerking dienen te komen voor een verblijfsvergunning op een van de vervolgingsgronden. In het geval van Syrië werd echter wel algemeen aangenomen dat sprake was van een gewapend conflict waarin op grote schaal oorlogsmisdrijven worden begaan en er in Syrië geen andere mogelijkheid dan dienstweigering of desertie bestaat om deelname aan handelingen die mogelijk oorlogsmisdrijven vormen te voorkomen. Hiermee werd voldaan aan de eerste hierboven genoemde inwilligingsgrond die van toepassing is in gevallen van dienstplichtweigering of desertie. Op die grond werd aan vrijwel alle jongens/mannen tussen 16 en 45 jaar bescherming als vluchteling verleend.

De veiligheidssituatie in Syrië is echter veranderd: er is immers geen sprake meer van grootschalige gevechten, zoals tot een paar jaar geleden het geval was. Het algemene uitgangspunt dat een dienstplichtige Syriër zich bij het vervullen van de dienstplicht noodgedwongen daadwerkelijk schuldig zal moeten maken aan handelingen die mogelijk oorlogsmisdrijven vormen is daarmee minder vanzelfsprekend geworden. Daarom adviseer ik u het algemene uitgangspunt van

de uitvoering dat een Syrische man tussen 16 en 45 jaar in aanmerking komt voor inwilliging op de a-grond vanwege de eerste hierboven genoemde inwilligingsgrond, te verlaten en dit individueel te toetsen. Dit volgt uit het algemene beleidskader en aanpassing van het landgebonden beleid Syrië is niet nodig. De informatie zoals die volgt uit het AB geeft (vooralsnog) geen aanleiding om de verleende vergunningen op grond van dienstweigering/ desertie te herbeoordelen. Daarbij ook in ogenschouw genomen de werklast die hieraan verbonden is voor de IND en het algemene risico op een 3 EVRM behandeling bij terugkeer (optie A).

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

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

5.2 Risico bij terugkeer

Bij terugkeer naar Syrië zullen Syriërs in contact komen met de autoriteiten. De houding van de autoriteiten jegens terugkeerders "is niet eenduidig". Enerzijds is er de mogelijkheid om een vorm van individuele verzoening aan te gaan. Syriërs die vanuit het buitenland terugkeren zullen deze verzoeningsovereenkomst met de autoriteiten moeten afsluiten. Sinds het begin van het conflict worden verzoeningsovereenkomsten in Syrië ingezet om controle over een gebied te verkrijgen, of een individu tot overgave aan te zetten. Er kan "geen vastomlijnde beschrijving worden gegeven van het proces" en er is geen juridisch inhoudelijke procedure. De overeenkomsten kunnen op individueel niveau of zelfs op een hele provincie betrekking hebben. De inhoud wordt bepaald door de autoriteiten, de essentie is dat betrokkene verklaart dat hij zich zal "onthouden van oppositionele activiteiten". Aanklachten zouden vervolgens uit iemands dossier worden verwijderd. De individuele overeenkomsten lijken "met name van toepassing op Syriërs die vanuit het buitenland terug willen keren naar Syrië" maar kunnen ook gaan over binnenlands ontheemden die naar een gebied willen terugkeren dat onder controle van de autoriteiten staat. Zonder verzoeningsovereenkomst zullen Syriërs bij terugkeer gearresteerd worden, als zij een aantekening hebben in een van de registratiesystemen van de veiligheidsdiensten.

Een gevaar bij terugkeer is echter ook na het sluiten van een verzoeningsovereenkomst niet noodzakelijk verdwenen, omdat het "niet mogelijk [is] om bij alle veiligheidsdiensten vooraf na te gaan" wie de betrokkene zoeken. Daarnaast zijn er "talloze gevallen" gedocumenteerd van arrestaties en schendingen van de overeenkomsten in de afgelopen jaren – ook na het tekenen van een overeenkomst. De overeenkomst zou op die manier een middel kunnen zijn om de betrokkene "door individuele verzoening de indruk [te] geven dat ze veilig terug kunnen keren" waarop alsnog arrestatie kan volgen. Hierin zit "geen duidelijk patroon", mede doordat "elke individuele beambte ter plaatse zijn of haar eigen besluiten kan nemen over de terugkeerder." Redenen voor autoriteiten om een terugkeerder te arresteren kunnen, naast de genoemde willekeur, eveneens uiteenlopen. Een vertrek uit Syrië "kan als een indicatie voor oppositie of dissidentie worden beschouwd."

Sinds 2020 is in het landenbeleid Syrië opgenomen dat wanneer uit het individuele dossier bij of na terugkeer naar Syrië blijkt dat er in het specifieke geval van algemene vrees op artikel 3 EVRM schendingen geen sprake is, het algemene uitgangspunt van het beleid komt te vervallen. Sindsdien komt met enige regelmaat individuele casuïstiek naar voren waarin daadwerkelijk sprake is geweest van een probleemloze terugkeer naar Syrië. Deze zaken verschillen onderling aanmerkelijk, qua reden van terugkeer en de omstandigheden bij terugkeer. Veelal verklaren betrokkenen dat zij Syrië legaal in en uit konden reizen. In andere zaken bleken betrokkenen bij de Syrische autoriteiten probleemloos nieuwe documenten te

kunnen aanvragen en was er geen sprake van individueel gerichte problemen voor de persoon in kwestie. Ook in nareisprocedures blijkt dat gezinsleden van Syrische statushouders probleemloos tussen Beiroet en Syrië kunnen reizen. In een zeer beperkt aantal zaken is op grond hiervan een asielstatus onthouden of zelfs ingetrokken. Er zijn nog geen rechterlijke uitspraken hierover. Het is wel aannemelijk dat achter deze zaken die min of meer toevallig aan het licht komen bij de IND, meer zaken steken, waarin sprake is geweest van – meestal tijdelijke - terugkeer vanuit Europa naar Syrië zonder dat men daarbij zwaarwegende problemen heeft ondervonden. Dat illustreert hoe de geschetste risico's niet voor alle terugkerende Syriërs aan de orde hoeven te zijn, maar kan tegelijk niet als fundament worden gezien om een algemene conclusie te trekken: één veilige terugkeer garandeert niet dat dat een volgende keer ook zo zal zijn.

Kritiek en contact met de autoriteiten leidt simpelweg soms wel, soms niet tot een reëel risico op schending van artikel 3EVRM.

5.3 Controle autoriteiten ten opzichte van critici

De Syrische autoriteiten treden sinds het begin van de oorlog zeer repressief op tegen Syrische oppositie en burgers die zich kritisch uiten. Ook uit dit ambtsbericht volgt een algemeen beeld van een regime dat zeer zware repressie uitvoert: "Elke vorm van kritiek op de Syrische autoriteiten of de de facto machthebbers in de andere drie controlegebieden wordt niet getolereerd." Dit beperkt zich niet tot politieke activisten, oppositieleiden, mensenrechtenactivisten of journalisten maar is juist een beperking "voor elke inwoner van Syrië". Uit het ambtsbericht blijkt ook dat niet alle kritische uitingen direct leiden tot arrestatie of bestraffing van de autoriteiten, er zou ook sprake zijn van demonstraties en online kritiek waarop geen grootschalige tegenactie heeft gevolgd. Daarbij geldt echter wel dat kritische uitingen op elk moment kunnen leiden tot arrestaties, ook in verband met acties, bijvoorbeeld deelname aan een demonstratie, van jaren geleden. De Syrische autoriteiten kunnen oude dossiers openen. Veel "arrestanten verdwijnen na hun aanhouding". Ook loyalisten aan het regime kunnen inmiddels worden opgepakt wegens vermeende kritische uitingen.

"Wat onacceptabel is en tot problemen leidt, hangt af van de persoon (en diens invloed of zichtbaarheid), van het moment en de aard van de uitlatingen, maar tegelijkertijd kan praktisch elke uitlating waar iemand met enige invloed een probleem mee heeft vroeg of laat tot problemen leiden. Hoewel kritiek op de president een absolute rode lijn is, kan ook kritiek op het (falende) overheidsbeleid, zoals een opmerking over de economische situatie, leiden tot arrestatie, detentie of verdwijning".

Ten aanzien van zowel de mate en significantie van kritiek, als het bereik van deze kritiek geldt, kortom, een bijzonder grote mate van willekeur als het de reactie van de autoriteiten betreft. Ook familieleden van gezochte personen kunnen op hun beurt te maken krijgen met geweld of arrestatie. Zo kunnen bijvoorbeeld "familieleden van critici gebruikt worden om Syriërs in het buitenland" onder druk te zetten.

In andere gebieden waar de autoriteiten minder macht en invloed hebben, is dat beeld enigszins anders: in de provincie Daraa ontstond "maatschappelijk en gewapend verzet" tegen bijvoorbeeld de verkiezingen. Dit leidde echter wel tot enkele gerichte moorden "uit vergelding, met name op oppositieleiden". Bovendien

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

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

kunnen ook acties uit een (ver) verleden tegen burgers worden gebruikt: "deelname aan een demonstratie van jaren geleden" kan op een bepaald moment alsnog tot arrestatie leiden. De Syrische autoriteiten zouden 'oude dossiers' dan ook heropenen.

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

Systematische mensenrechtenschendingen tegen burgers duurden dus ook het afgelopen jaar voort. Gedwongen verdwijningen door de autoriteiten of aan hen gelieerde milities zijn staand beleid en methode om de burgerbevolking, "onder wie terugkeerders, te onderdrukken en angst te zaaien, door hen in het ongewisse te laten over hun eigen lot en het lot van hun dierbaren." Officiële aanklachten of juridische procedures ontbreken hierbij. Het lot van personen die in detentie overlijden "als gevolg van marteling en/of gebrek aan medische zorg" blijft veelal ongewis.

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

De willekeurige arrestaties en gedwongen verdwijningen vinden ook plaats in de oppositionele gebieden. Het is voor Syrische burgers echter ook niet mogelijk om vanuit door de Syrische autoriteiten gecontroleerd gebied naar SSG en SIG gebieden te reizen. Er zou wel "enigszins gereisd kunnen worden" van overheidsgebied naar AANES-gebied, maar ook bij binnenlandse reizen binnen overheidsgebieden betekent een binnenlandse reis dat "de burger veel controleposten moet passeren". "Daarbij lopen zij het risico gedetineerd, gedwongen ingelijfd voor het vervullen van de dienstplicht of afgeperst te worden". Syriërs die gearresteerd worden verdwijnen veelal na hun aanhouding. Hiermee is de praktijk van omkoping om een gedetineerde vrij te krijgen niet meer mogelijk. In gevangenis en detentiecentra is marteling de norm, om zo "angst te zaaien onder de bevolking; het is dus niet alleen een middel om informatie of bekentenissen af te dwingen."

5.4 Bescherming autoriteiten en binnenlands beschermingsalternatief

Syrische LHBTI's zijn blijkens het ambtsbericht kwetsbaar voor uitbuiting, vernedering, mishandeling of arrestatie. Ook in oppositiegebied vinden schendingen plaats van LHBTI rechten. De seksuele geaardheid kan "tegen hen gebruikt worden door statelijke actoren". LHBTI'ers in Syrië komen niet openlijk uit voor hun geaardheid. Een LHBTI'er kan blijkens het ambtsbericht geen bescherming zoeken bij de autoriteiten, omdat de betrokkene dan het risico loopt "zelf gearresteerd of vernederd, mishandeld of misbruikt te worden". De mate van rechtsbescherming is mede afhankelijk van de invloed en smeergeld van betrokkenen, zo zouden LHBTI uit de elite een zekere vrijheid genieten.

De positie van vrouwen in Syrië is wettelijk gezien op een aantal vlakken gelijk aan mannen, zo bekleden vrouwen ook functies in het publieke leven en de politiek. Syrische vrouwen wordt echter geen volledige rechtsbescherming geboden, terwijl huiselijk geweld wijdverspreid is en ook eerwraak voorkomt. In theorie is het mogelijk om hiervan aangifte te doen, maar "in de praktijk bestaan er juridische en culturele belemmeringen". Daarnaast "is de sociale druk om de aangifte in te trekken enorm".

Ook in algemene zin ontbreekt voor burgers in Syrië een betrouwbaar rechtssysteem. Medewerking van de politie is afhankelijk van smeergeld en invloed. Bovendien is de rechtspraak vervolgens niet onafhankelijk ten opzichte van de veiligheidsdiensten. De militaire rechtbanken "functioneren buiten het gewone rechtssysteem om" en burgers kunnen er "voor vrijwel alles berecht"

worden. Ook in SSG, SIG en AANES gebieden zijn de rechtssystemen niet onafhankelijk.

Het is voor Syrische burgers niet mogelijk om vanuit door de Syrische autoriteiten gecontroleerd gebied naar SSG en SIG gebieden te reizen, tenzij van verplichting sprake is. Syriërs die gedwongen vanuit Turkije terugkeerden werden bijvoorbeeld doorgaans naar SIG of SSG gebied gestuurd. Er zou wel "enigszins gereisd kunnen worden" van overheidsgebied naar AANES-gebied, maar ook bij binnenlandse reizen binnen overheidsgebieden betekent een binnenlandse reis dat "de burger veel controleposten moet passeren". "Daarbij lopen zij het risico gedetineerd, gedwongen ingelijfd voor het vervullen van de dienstplicht of afgeperst te worden" om uiteenlopende redenen.

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

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173

5.5 Veiligheidssituatie

Het ambtsbericht beschrijft hoe de frontlinies in Syrië ook in de afgelopen verslagperiode ongewijzigd zijn gebleven. In Syrië zijn nu grofweg vier gebieden te onderscheiden, onder controle van de Syrische autoriteiten, de SIG (Syrian Interim Government), AANES (Autonome Bestuur van Noord- en Oost Syrië) en de SSG (Syrian Salvation Government). Het aantal burgerdoden in 2021 ligt lager dan in 2020. Alsnog zijn honderden burgers ten gevolge van geweld gestorven: bronnen in het ambtsbericht benoemen aantallen van minimaal 1200 tot minimaal 1500. Deze burgers stierven ten gevolge van bijvoorbeeld beschietingen, luchtaanvallen, ten gevolge van marteling en (achtergebleven) landmijnen. In het eerste kwartaal van 2022 is gerapporteerd dat ongeveer 400 burgers dientengevolge zijn gestorven.

Voornamelijk in overheidsgebieden was in de afgelopen verslagperiode "geen sprake van grootschalig of wijdverbreid conflict gerelateerd geweld", hoewel geweldsescalaties, bomaanslagen en gedwongen verdwijningen nog altijd plaatsvonden. Op basis van het ambtsbericht kan dan ook worden geconcludeerd dat voor burgers in Syrië een veiligheidsrisico enerzijds gelegen is in aanslagen vanuit criminele bendes, ISIS en verscheidene pro- of anti overheidsmilities, en anderzijds voornamelijk wordt gevormd vanuit het risico de veiligheidsdiensten te treffen die burgers afpersen en willekeurige arrestaties uitvoeren. Dit risico en de onvoorspelbaarheid hiervan zouden zijn toegenomen, nu niet alleen de gecentraliseerde veiligheidsdiensten te vrezen zijn, maar ook milities loyaal aan het regime meer macht hebben gekregen.

Ter illustratie van dit risico benoemt het ambtsbericht hoe burgers in de hoofdstad Damascus risico lopen op willekeurige arrestatie, gedwongen verdwijning door de veiligheidsdiensten en anderzijds op "problemen door gewapende milities en criminele bendes die zo goed als straffeloos kunnen opereren". Over burgers in Aleppo wordt benoemd hoe zij "enkel vanwege het feit dat zij familieleden in oppositiegebied hebben wonen" worden lastiggevallen, gearresteerd en afgeperst – ook ondanks een formeel verzoeningsproces. Vanuit de provincie Daraa "kwamen berichten over kinderen die ontvoerd werden om losgeld". In de provincie Daraa – onder controle van de autoriteiten – was wel sprake van een "hoog geweldsniveau". In de zomer van 2021 was sprake van een vergeldingsactie in reactie op de weigering van strijders en inwoners "om te gaan stemmen bij de presidentsverkiezingen en de weigering om ook lichtere wapens in te leveren".

Naast burgerslachtoffers, veroorzaakte dit de ontheemding van tienduizenden inwoners.

In het noorden van Syrië staan gebieden onder SIG-controle, dat zijn de noordelijke delen van de provincies Aleppo, Raqqa en Hasaka. Hier zijn "gewapende oppositiegroepen en de Turkse strijdkrachten aanwezig". Het Syrische Nationale Leger (het SNA, bestaande uit onder meer verschillende bestaande gewapende groepen – níét het Syrische regeringsleger) is afhankelijk van Turkije. Binnen het SNA zijn zulke spanningen dat er begin 2022 een toename in gewapende confrontaties was. Deze militie maakt zich "in toenemende mate" schuldig aan "geweld, afpersing en schendingen van bezit van onroerend goed". In de betreffende gebieden is sprake van grote ontheemding, maar ook bewoning door ontheemden uit andere delen van Syrië. Bewoners van het gebied hebben daardoor een "gebrek aan familiebanden en connecties". In andere gebieden, bevrijd van ISIS door Turkse militairen en Syrische strijders, lopen burgers eveneens een "risico ontvoerd te worden, met name als vergelding voor het 'lastigvallen van de verkeerde personen' of om losgeld". In zowel SIG, AANES en SSG gebieden was sprake van "ontvoering, gedwongen verdwijning en marteling en mishandeling", arrestaties "vanwege kritiek op het lokale bestuur en aan hen gelieerde gewapende groepen". Alleen in SIG gebied zou het in 2021 reeds gaan om honderden gevallen.

In AANES gebied "bleven ISIS cellen actief" die aanvallen uitvoerden, een gevangenisuitbraak faciliteerden en in vluchtelingenkamp Al Hol moorden plegen. De veiligheidsdreiging die vanuit ISIS uitgaat blijft, ondanks een gebrek aan territoriale controle, reëel. In SSG gebied hielden "de meeste arrestatie- en detentiegevallen van burgers verband met kritiek op HTS en de SSG of het tegenwerken van HTS". Ook geuite kritiek uit het verleden is gedocumenteerd. Familieleden van slachtoffers "werden vervolgd als zij mensenrechtenorganisaties op de hoogte stelden van de schendingen begaan jegens hun familielid". In dit gebied was daarnaast ook nog sprake van aanvallen het Syrische en Russische leger die "direct gericht leken [op] burgers en burgerdoelen met als doel ontheemding te veroorzaken en de economie te raken".

5.6 Humanitaire situatie

De desastreuze humanitaire situatie heeft in de afgelopen verslagperiode een dieptepunt bereikt. Er is ondanks de relatieve afname van geweld geen sprake van wederopbouw. Ongeveer negentig procent van de bevolking leeft onder de armoedegrens. Er is een gebrek aan elektriciteit, voedsel, medische zorg, brood, weidegrond en een overschot aan overstromingen, droogte, inflatie. De elektriciteitsproductie heeft te lijden onder klimatologische omstandigheden, maar de Syrische autoriteiten zetten "de elektriciteitsvoorziening ook als een machtsmiddel" in. Wijken met invloedrijke personen zouden dientengevolge meer elektriciteitsuren krijgen. Ook de "toegang tot voldoende water werd ingezet als politiek drukmiddel", hoewel de waterschaarste ook is veroorzaakt door klimatologische en conflict gerelateerde oorzaken, zoals vernielde waterstations, gebrekkig onderhoud en personeelstekorten.

Voor enkele gebieden in Syrië benoemt het ambtsbericht hoe de autoriteiten zich hier onverschillig over opstellen, of wijken zelfs bewust onbewoonbaar laten bij wijze van vergelding en straf voor de rol van een gebied bij de opstand en als middel "om terugkeer van de bewoners te voorkomen of te beperken en zo de demografie van die gebieden te beïnvloeden". Het gaat om de wijken Dariya, Oost-

Directoraat-Generaal Migratie

Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum

17 juni 2022

Ons kenmerk

4068173

Ghouta en stedelijke gebieden zoals Oost-Aleppo en Homs. De autoriteiten geven in algemene zin echter ook een "vorm van sociale zekerheid" door basisbehoeften te subsidiëren, maar dit systeem is "niet langer voldoende om in de basisbehoefte van de bevolking te voorzien". Ook in de gebieden niet onder controle van de Syrische autoriteiten is "enige vorm van subsidie op brood".

Humanitaire omstandigheden kunnen op zichzelf niet leiden tot een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd zoals bedoeld in artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 en de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU). Immers moet vervolging of ernstige schade in voorbedoelde zin altijd worden veroorzaakt door één van de "actoren" van vervolging of ernstige schade zoals bedoeld in artikel 6 van de Kwalificatierichtlijn. In Syrië wordt de situatie in grote mate veroorzaakt door de economische omstandigheden, het klimaat, tekorten, etc. De situatie en houding van de autoriteiten illustreren echter hoe ook in de regeringsgebieden, waar het veiligheidsrisico verlaagd lijkt, de houding van de autoriteiten grote invloed op het dagelijks leven heeft.

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

Datum
17 juni 2022

Ons kenmerk
4068173