



Rapport

Datum: 16 december 1999
Rapportnummer: 1999/504

Klacht

Op 13 januari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., ingediend door mevrouw mr. N. Wittich-Schmidt, advocaat te Hengelo, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) hem geen afschrift van het schriftelijk verslag van het nader gehoor, dat op 8 augustus 1998 in het kader van zijn aanvraag om toelating als vluchteling in Nederland heeft plaatsgevonden, ter kennis heeft gebracht.

Achtergrond

1. Vreemdelingenbesluit (Vb)

Artikel 52d:

"1. Niet eerder dan zes dagen nadat de vreemdeling een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend, wordt hij vanwege Onze Minister aan een nader gehoor onderworpen.

2. Van het nader gehoor wordt een schriftelijk verslag gemaakt, Een afschrift van het verslag van nader gehoor wordt zo spoedig mogelijk aan de vreemdeling ter kennis gebracht.

3. Het verslag van nader gehoor vermeldt de termijn binnen welke de vreemdeling uit eigen beweging of desgevraagd vanwege Onze Minister nadere gegevens kan verstrekken. Deze termijn bedraagt ten minste twee dagen."

2. Vreemdelingencirculaire 1994 (januari 1997, hoofdstuk B7, Vc)

B7/7.3:

"De contactambtenaar die het nader gehoor heeft gehouden, maakt van dit gehoor een verslag: het rapport van nader gehoor. Zodra het rapport van gehoor beschikbaar is, ontvangen de asielzoeker en de (rechts)hulpverlener van zijn keuze een exemplaar. Hierbij dient steeds rekening te worden gehouden met een eventueel bezwaar van de asielzoeker

tegen verstrekking van gegevens aan (rechts)hulpverleners."

B7/7.4:

"In het rapport wordt aangegeven binnen hoeveel dagen de asielzoeker aanvullende gegevens op het rapport kan verschaffen. Deze termijn bedraagt ten minste twee dagen."

3. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 3:2:

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

4. In de zaak van de heer G. heeft de Staatssecretaris van Justitie op 20 augustus 1998 afwijzend beslist op zijn aanvraag om toelating in Nederland als vluchteling en om

verlening van een vergunning tot verblijf. Aan de heer G. was geen afschrift van het rapport van nader gehoor uitgereikt. Bij brief van 19 januari 1999 berichtte de Staatssecretaris van Justitie aan de advocaat van betrokkene (verzoekers gemachtigde) dat de heer G. aanvullend zou worden gehoord, waarna opnieuw in eerste aanleg op zijn aanvragen zou worden beslist.

5. Rapporten van de Nationale ombudsman

In Rapport 1996/600, ("contactambtenarenrapport") van 17 december 1996, zijn klachten over contactambtenaren onderzocht en gegrond bevonden. In dit rapport wordt verwezen naar het "tolkenrapport" Rapport 1995/54, van 13 februari 1995, waarin klachten over tolken zijn onderzocht en gegrond bevonden.

In het "contactambtenarenrapport" wordt op pagina 248 onder meer opgemerkt:

"...informatie heeft de nodige aanwijzingen opgeleverd dat het functioneren van de contactambtenaren tijdens het nader gehoor in de praktijk nogal eens te wensen heeft overgelaten, onder meer op het punt van de kwaliteit van de communicatie met mensen uit andere culturen."

Op pagina 253 wordt opgemerkt dat een aantal van de klachtonderdelen verband houdt met de communicatie tijdens het nader gehoor tussen de contactambtenaar, de asielzoeker, de tolk, en de eventuele bij het nader gehoor aanwezige hulpverlener. Op de pagina's 249 tot en met 252 wordt een aantal aspecten en determinanten van het nader gehoor vermeld welke tot communicatieproblemen kunnen leiden: verschil in perspectief op het nader gehoor (verschillen in beleving), verschillen in verwachting ten aanzien van het nader gehoor, verschillen in (culturele en sociale) achtergrond tussen de betrokkenen bij het nader gehoor en de fysieke en psychische gesteldheid van de asielzoeker (o.a.

traumatische ervaringen).

"Al deze factoren bepalen - ieder op zich, maar ook in onderlinge samenhang - de gang van zaken tijdens een nader gehoor. Ook andere factoren en omstandigheden kunnen van invloed zijn op het nader gehoor, en met name op de betrokken asielzoeker. Zo kan de wijze van aankondiging en organisatie van het nader gehoor leiden tot verlies van vertrouwen."

Als voorbeeld wordt gegeven het afnemen van een nader gehoor zonder dat de betrokken asielzoeker hiervoor was opgeroepen (pag. 252).

Op pagina 263 wordt over het verslag van nader gehoor geconcludeerd:

"Alles bijeen is tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman gebleken dat contactambtenaren bij het weergeven van de door de asielzoeker afgelegde verklaringen

in de verslagen van het nader gehoor niet te allen tijde voldoen aan de eis dat de weergave zo getrouw mogelijk is. Voorts is gebleken dat het voorkomt dat delen van verklaringen van de asielzoeker door de contactambtenaren buiten het verslag van nader gehoor worden gehouden. In beginsel behoren contactambtenaren op dit punt niet zelf een selectie te maken: zij behoren het aan de beslisambtenaren over te laten om te bepalen wat van belang is voor de beoordeling van het asielverzoek."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris van Justitie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie en verzoekers gemachtigde een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Staatssecretaris van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, van Afghaanse nationaliteit, diende op 7 augustus 1998 voor de tweede maal een aanvraag in om toelating in Nederland als vluchteling. Hij werd op 8 augustus 1998 door de IND nader gehoord omtrent zijn asielmotieven. Van dit nader gehoor is een schriftelijk verslag gemaakt (zie achtergrond, onder 1. en 2.).

2. Bij beschikking van 2 november 1998 werd op verzoekers asielaanvraag afwijzend beslist. De beschikking werd op 17 december 1998 aan verzoeker uitgereikt.

In de beschikking van 2 november 1998 is onder meer de volgende alinea opgenomen:

"Betrokkene is op 8 augustus 1998 (...) in de gelegenheid gesteld bovenvermelde aanvraag toe te lichten.

Van dat gehoor is een rapport opgesteld.

Het rapport van gehoor en de inhoud van het dossier worden als hier ingelast beschouwd.

Betrokkene is in de gelegenheid gesteld schriftelijk wijzigingen en/of aanvullingen op de inhoud van het rapport aan te leveren. Betrokkene heeft van deze gelegenheid geen gebruik gemaakt."

3. Op 13 januari 1999 zond de IND verzoekers gemachtigde op haar verzoek per faxbericht een afschrift van het rapport van nader gehoor van 8 augustus 1998.

4. Op 14 januari 1999 diende verzoekers gemachtigde een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beschikking van 2 november 1998.

5. Bij brief van 1 februari 1999 verzocht verzoekers gemachtigde de Staatssecretaris van Justitie om de beschikking van 2 november 1998 in te trekken, aangezien - in tegenstelling tot hetgeen stond vermeld in deze beschikking - noch zij noch verzoeker tijdig een afschrift van het rapport van nader gehoor had ontvangen. Hierdoor was verzoeker niet in de gelegenheid gesteld om aanvullingen en correcties op het rapport van nader gehoor in te dienen. Verzoekers gemachtigde motiveerde haar verzoek met een verwijzing naar een beschikking in de zaak van de heer G., waarin naar haar zeggen sprake was van vergelijkbare omstandigheden, en waarin de Staatssecretaris had toegezegd dat de beschikking in eerste aanleg zou worden ingetrokken, en dat de heer G. opnieuw zou worden gehoord (zie achtergrond, onder 4.).

6. De Staatssecretaris van Justitie antwoordde bij brief van 9 februari 1999 onder meer het volgende:

"Met betrekking tot de aanvullingen en correcties deel ik u mede dat betrokkene hierbij in de gelegenheid wordt gesteld zijn aanvullingen en correcties op het rapport van nader gehoor alsmede de nadere gronden binnen twee weken na verzending van deze brief in te dienen. De aanvullingen en correcties worden vervolgens bij de besluitvorming van de beschikking op het bezwaarschrift betrokken, waardoor betrokkene niet in zijn belangen wordt geschaad.

Wat betreft het beroep op het gelijkheidsbeginsel, omdat in de zaak G. (dossiernummer ...) vergelijkbare omstandigheden zouden zijn, waar betrokkene opnieuw wordt gehoord en de betreffende beschikking wordt ingetrokken, wordt overwogen dat uit de overgelegde brief niet blijkt dat het in casu gaat om gelijke gevallen. Reeds om deze reden faalt het beroep op het gelijkheidsbeginsel."

7. Op 22 februari 1999 voerde verzoekers gemachtigde de nadere gronden van bezwaar aan.

8. Bij beslissing van 20 mei 1999 is het bezwaarschrift ongegrond verklaard.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie deelde in zijn reactie op de klacht bij brief van 6 april 1999 onder meer het volgende mee:

"Indien na het nader gehoor op een Aanmeldcentrum wordt besloten dat de zaak niet "AC-waardig" is, wordt het rapport van nader gehoor dezelfde dag of de volgende dag doorgestuurd naar het Onderzoeks- en Opvangcentrum waar naartoe de asielzoeker is uitgeplaatst, teneinde het aldaar aan de asielzoeker uit te reiken. In het onderhavige geval is betrokkene na het nader gehoor op 8 augustus 1998 teruggekeerd naar zijn woning in Amsterdam, alwaar hij sedert 28 augustus 1997 verblijft. Daar betrokkene op 8 augustus 1998 niet is uitgeplaatst naar een OC, doch terug is gekeerd naar zijn woning in Amsterdam, is het rapport van nader gehoor opgestuurd naar de Vreemdelingendienst te Amsterdam. Het heeft enige tijd geduurd alvorens het rapport van nader gehoor is opgestuurd naar de Vreemdelingendienst te Amsterdam; de Vreemdelingendienst te Amsterdam heeft namelijk eerst op 24 augustus 1998 een kopie van het rapport van nader gehoor ontvangen. Vervolgens is het rapport van nader gehoor niet aan betrokkene uitgereikt, daar door het ontbreken van een begeleidend schrijven de Vreemdelingendienst te Amsterdam niet bekend was dat dat nog diende te geschieden. Door deze samenloop van omstandigheden is het rapport van nader gehoor derhalve niet aan betrokkene uitgereikt, alvorens in eerste aanleg op zijn aanvraag om toelating als vluchteling is beslist.

Ik acht de klacht van (verzoeker; N.o.) derhalve gegrond.

Op 12 januari 1999 (uit de dossierstukken is gebleken: 13 januari 1998; N.o.) is het rapport van nader gehoor alsnog per telefax aan mr. Wittich-Schmidt toegezonden. Vervolgens is naar aanleiding van de brief van mr. Wittich-Schmidt aan mij d.d. 1 februari 1999 bij brief van 9 februari 1999 (zie bevindingen, onder A.6) aan mr. Wittich-Schmidt meegedeeld dat (verzoeker; N.o.) alsnog in de gelegenheid wordt gesteld zijn aanvullingen en correcties op het nader gehoor in te dienen en dat deze aanvullingen en correcties vervolgens bij de besluitvorming van de beschikking op het bezwaarschrift worden betrokken."

D. Reactie verzoeker

In reactie op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie liet verzoekers gemachtigde bij brief van 3 juni 1999 onder meer het volgende weten:

"De IND acht de klacht met betrekking tot de zeer late uitreiking van het nader gehoor aan cliënt gegrond. Ik ben hierover zeer verheugd. Het voorstel echter om de correcties en aanvullingen te betrekken bij de besluitvorming van de beschikking op bezwaar is voor mij niet aanvaardbaar. De correcties en aanvullingen zijn van zeer groot belang voor een asielzoeker, mede gezien het feit dat de nader gehoren zeer vaak niet aan de gestelde eisen voldoen. De IND biedt om reden van dit belang een asielzoeker dan ook de mogelijkheid tot het indienen van deze correcties en aanvullingen. Er is hier sprake van een ernstige omissie van de kant van de IND en noch cliënt noch mij, noch een eventuele tolk, kan iets worden verweten. Volgens mij is er maar één mogelijkheid voor de IND om deze omissie te herstellen en dat is intrekken van de onderhavige beschikking en na de inzending van correcties en aanvullingen opnieuw een beschikking slaan.

Mijn cliënt de heer G. (...) heeft op 5 juni 1998 (...) een tweede asielverzoek ingediend. Hij is op 21 juni 1998 (...) gehoord. Op 21 augustus is bijgaande beschikking verstuurd. In deze beschikking werd geconstateerd dat cliënt geen gebruik had gemaakt van het leveren van wijzigingen en/of aanvullingen. Ik heb de IND vervolgens op 4 september 1998 verzocht de beschikking in te trekken, mede omdat een groot deel van het asielrelaas niet aan de orde was gekomen tijdens het nader gehoor. (...) Nadat de IND mij dwong mee te werken aan een Ambtelijke Commissie-zitting is de beschikking bij brief van 19 januari 1999 alsnog ingetrokken en is cliënt aanvullend gehoord waarna ik correcties en aanvullingen heb kunnen opstellen. Vervolgens is er opnieuw een beschikking in eerste aanleg geslagen.

In de onderhavige zaak wordt slechts gesteld dat mijn klacht gegrond is en wordt vervolgens overgegaan tot de orde van de dag. Het bezwaar van cliënt is inmiddels ongegrond verklaard zonder dat er een Ambtelijke Commissie-zitting heeft plaatsgevonden (hetgeen de omissie nog enigszins had kunnen herstellen) en zal ik uiterlijk 17 juni 1999 beroep moeten instellen bij de Rechtbank te Amsterdam.

Ik kan mij met een dergelijke gang van zaken absoluut niet neerleggen."

E. Reactie Staatssecretaris van Justitie

In reactie op de brief van verzoekers gemachtigde van 3 juni 1999 en ter beantwoording van een aantal vragen van de substituut-ombudsman deelde de Staatssecretaris van Justitie op 3 augustus 1999 onder meer het volgende mee:

"Het nader gehoor van de heer G. was bij nadere beschouwing niet van een dusdanige kwaliteit dat op basis van dit gehoor in eerste aanleg op zorgvuldige wijze een beslissing kon worden genomen. Dit is echter wel gebeurd. Vervolgens bleek dat de heer G. bovendien niet in de gelegenheid was geweest om correcties en aanvullingen op het nader gehoor aan te leveren. Gelet op deze beide factoren, doch met name gelet op de omstandigheid dat bij nadere beschouwing op basis van het rapport van nader gehoor geen zorgvuldige beslissing in eerste aanleg kon worden genomen, is uiteindelijk besloten de beschikking in eerste aanleg in te trekken, de heer G. aanvullend te horen en vervolgens opnieuw in eerste aanleg op de asielaanvraag te beslissen.

In de zaak van (verzoeker; N.o.) bood het nader gehoor voldoende basis om in eerste aanleg een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen. Derhalve moet ik vaststellen dat de zaak van de heer G. en de zaak van (verzoeker; N.o.) geen gelijke gevallen zijn en bestaat geen aanleiding om in de zaak van (verzoeker; N.o.) te handelen als in de zaak van de heer G. Weliswaar is (verzoeker; N.o.) niet in de gelegenheid gesteld om correcties en aanvullingen in te dienen, doch deze omstandigheid geeft op zichzelf geen aanleiding om de beschikking in eerste aanleg in te trekken. Immers, de correcties en aanvullingen betreffen niet de hoofdlijnen van het asielrelaas en derhalve is het niet in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel om deze alsnog te betrekken bij de besluitvorming van de beschikking op het bezwaarschrift, waarin een geheel nieuwe afweging plaatsvindt van alle feiten en omstandigheden.

Inmiddels is bij beschikking van 20 mei 1999 beslist op het door (verzoeker; N.o.) op 14 januari 1999 ingediende bezwaarschrift. De correcties en aanvullingen, die door (verzoeker; N.o.) op 22 februari 1999 alsnog zijn ingediend, zijn betrokken bij de besluitvorming van deze beschikking. Dit bezwaarschrift is ongegrond verklaard. Gelet op de inhoud van de aanvullingen en correcties en het bezwaarschrift, beoordeeld in het licht van hetgeen (verzoeker; N.o.) tijdens het nader gehoor heeft aangevoerd en de motivering van de bestreden beschikking, bestond geen aanleiding om (verzoeker; N.o.) door een ambtelijke commissie te horen alvorens op het bezwaarschrift werd beslist."

F. Nadere reactie verzoeker

Verzoekers gemachtigde reageerde bij brief van 31 augustus 1999 en handhaafde daarin haar standpunt.

Beoordeling

1. Verzoeker, van Afghaanse nationaliteit, diende op 7 augustus 1998 voor de tweede maal een aanvraag in om toelating in Nederland als vluchteling. Op 8 augustus 1998 werd hij nader gehoord over zijn asielmotieven. Op 2 november 1998 werd afwijzend beslist op de aanvraag. Op 13 januari 1999, na een verzoek daartoe van verzoekers gemachtigde, zond de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) een afschrift van het rapport van nader gehoor aan verzoeker.

Verzoeker klaagt erover dat de IND hem niet tijdig een afschrift van het schriftelijk verslag van het nader gehoor van 8 augustus 1998 ter kennis heeft gebracht.

2. Een belangrijk onderdeel van de asielprocedure is het nader gehoor. Het nader gehoor wordt afgenomen door een contactambtenaar van de IND, in de regel met behulp van een tolk.

Tijdens het nader gehoor krijgt de asielzoeker de gelegenheid om aan te geven op welke gronden zijn verzoek om toelating als vluchteling is gebaseerd. In de meeste gevallen vormt het nader gehoor voor hem de enige gelegenheid in de asielprocedure om zijn asielmotieven mondeling en uitgebreid toe te lichten. Van het nader gehoor wordt een schriftelijk verslag gemaakt: het rapport van nader gehoor. De asielzoeker en de eventuele (rechts)hulpverlener krijgen een exemplaar van dit rapport en worden in de gelegenheid gesteld om aanvullende gegevens te verschaffen, de zogenoemde correcties en aanvullingen (artikel 52d, lid 2 en 3 Vreemdelingenbesluit - Vb -, hoofdstuk B7/7.3 en 7.4 Vreemdelingen-circulaire 1994 - Vc -; zie achtergrond, onder 1. en 2.). Mede op basis van het rapport van nader gehoor wordt beslist of betrokkene al dan niet als vluchteling in Nederland wordt toegelaten.

3. Het aanbrengen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor is voor de asielzoeker van groot belang om het asielrelaas zo volledig mogelijk tot zijn recht te kunnen laten komen. Ook voor de IND zijn de correcties en aanvullingen van belang voor een zorgvuldige voorbereiding van de beslissing op het asielverzoek. Bij de voorbereiding van die beslissing op het asielverzoek dient de IND dan ook, ingevolge de zorgvuldigheidseis die is neergelegd in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (zie achtergrond, onder 3.) zich ervoor in te spannen om de nodige kennis te verzamelen over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Tekortkomingen op dit punt kunnen immers doorwerken in de beslissing op het asielverzoek en de eventueel daarop volgende procedures van bezwaar en beroep.

De zorgvuldigheidseis klemmt te meer gelet op de rapporten van de Nationale ombudsman over de rol van de contactambtenaren bij het nader gehoor respectievelijk de rol van tolken daarbij (zie achtergrond, onder 5.). In die twee rapporten signaleert de Nationale ombudsman ten aanzien van het nader gehoor een aantal problemen, waaronder

communicatieproblemen. Uit die rapporten komt voorts onder meer naar voren dat de weergave van de door de asielzoeker afgelegde verklaringen in het verslag van nader gehoor niet altijd zo getrouw mogelijk is.

Gelet op het voorgaande is het van groot belang dat de IND kan beschikken over de correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor. In verband daarmee behoort de IND de asielzoeker voldoende mogelijkheden te bieden tot het indienen hiervan.

4. De Staatssecretaris van Justitie deelde in reactie op de klacht mee dat hij verzoekers klacht gegrond achtte. Hij liet weten dat door een samenloop van omstandigheden geen afschrift van het rapport van nader gehoor aan verzoeker was uitgereikt voordat in eerste aanleg op verzoekers aanvraag was beslist. Aangezien verzoeker na het nader gehoor niet was uitgeplaatst naar het Onderzoeks- en Opvangcentrum maar was teruggekeerd naar zijn woning in Amsterdam, had de IND een afschrift van het rapport van nader gehoor ter uitreiking aan verzoeker naar de vreemdelingendienst te Amsterdam gestuurd. De vreemdelingendienst had op 24 augustus 1998 een afschrift ontvangen van het rapport van nader gehoor. Vervolgens was het afschrift van het rapport niet uitgereikt aan verzoeker, omdat door het ontbreken van een begeleidend schrijven van de IND, de vreemdelingendienst te Amsterdam er niet van op de hoogte was geweest dat uitreiking aan verzoeker moest plaatsvinden.

5. De hiervóór onder 4. weergegeven gang van zaken heeft tot gevolg gehad dat verzoeker geen aanvullingen en correcties op het rapport van nader gehoor heeft kunnen indienen. Hierdoor heeft de IND gehandeld in strijd met het beginsel van behoorlijk bestuur dat een beslissing wordt genomen na een zorgvuldig onderzoek van de feiten en de af te wegen belangen, zoals dit is vastgelegd in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (zie achtergrond, onder 3.). De IND heeft voorts gehandeld in strijd met artikel 52d Vb en hoofdstuk B7/7.3 Vc, waarin is bepaald dat de asielzoeker en de (rechts)hulpverlener een exemplaar van het rapport van nader gehoor ontvangen zodra dit beschikbaar is (zie achtergrond, onder 1. en 2.).

Het feit dat de aanvullingen en correcties in het kader van een te entameren bezwaarprocedure wel konden worden meegewogen, zoals de Staatssecretaris van Justitie naar voren bracht, doet hieraan niet af.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.