



# Rapport

**Datum: 26 januari 2000**

**Rapportnummer: 2000/021**

## Klacht

Op 19 november 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S., ingediend door de heer mr. R.H. Wormhoudt, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

Nadat verzoekers gemachtigde bij brief van 17 december 1998 nadere informatie had verstrekt werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, een onderzoek ingesteld.

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

Verzoeker, een asielzoeker van Soedanese nationaliteit, klaagt over de duur van de behandeling van zijn verzoeken om toelating tot Nederland als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf van 6 december 1996 door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

## Achtergrond

### 1. **Vreemdelingenwet** (Wet van 13 januari 1965, Stb. 40)

Artikel 51e:

"Een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn of, bij gebreke van zulk een termijn, binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag."

### 2. **Algemene wet bestuursrecht** (Wet van 4 juni 1992, Stb. 315)

Artikel 3:2:

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

### 3. **Alleenstaande minderjarige asielzoekers**

Het toelatingsbeleid alleenstaande minderjarige asielzoekers, het zogenoemde AMA-beleid, is neergelegd in hoofdstuk B7/13 van de Vreemdelingencirculaire. Een minderjarige asielzoeker wordt als alleenstaand aangemerkt, indien deze bij binnenkomst niet wordt begeleid en/of verzorgd door ouders dan wel meerderjarige bloed- of aanverwanten.

Voor de toepassing van het beleid ligt de leeftijdsgrens bij achttien jaar. Bepalend is de datum van aanvraag.

Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers wordt beoordeeld of zij kunnen worden toegelaten als vluchteling dan wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden. Indien deze beoordeling negatief uitvalt, komen zij in beginsel in aanmerking voor verwijdering. Volgens het AMA-beleid is verwijdering echter pas mogelijk als er sprake is van adequate opvang in het land van herkomst.

#### 4. Kamerstukken

4.1. Antwoord van de Staatssecretaris van Justitie van 25 februari 1997 op vragen van leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer 1996-1997, 19637, nr. 247):

"Zij (de Staatssecretaris van Justitie; N.o.) refereerde aan de juridische en ook wetenschappelijke discussie die momenteel gaande is over het leeftijdsonderzoek. Er wordt eind maart een uitspraak verwacht. In afwachting hiervan wordt het leeftijdsonderzoek op dit moment niet uitgevoerd."

4.2. Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 24 maart 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer 1997-1998, 19637, nr. 321):

"De uitvoering van het leeftijdsonderzoek bij AMA's waarbij ernstig getwijfeld wordt aan de minderjarigheid, is inmiddels gestagneerd omdat de arts die de leeftijdsonderzoeken heeft verricht om verschillende redenen zijn werkzaamheden heeft stopgezet. Omdat dit instrument noodzakelijk blijft om misbruik van de AMA-procedure tegen te gaan (...) wordt op dit moment de voortzetting van het onderzoek voorbereid."

5. **Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, meervoudige kamer.** Uitspraken in beroep van 20 maart 1997, nrs. 96/11 159, 96/13 985, 96/13 081 en 96/13 977

De Arrondissementsrechtbank overwoog in zijn uitspraak onder meer:

"8. De rechtbank is in de eerste plaats van oordeel dat het leeftijdsonderzoek, zoals waarvan hier sprake is geen inbreuk vormt op de grondrechten (art. 11 Grondwet en art. 8 EVRM) van betrokkenen, aangezien dit onderzoek, zoals uit de gedingstukken en ter zitting naar voren is gekomen, niet plaatsvindt dan na uitdrukkelijke toestemming van de vreemdeling en nadat deze uitvoerig is voorgelicht over de wijze waarop en de plaats waar het onderzoek zal worden verricht.

(...)

11. De Rechtbank is voorts van oordeel dat de procedure rond het leeftijdsonderzoek door verweerder met voldoende waarborgen voor de vreemdeling (is) omgeven. De rechtbank concludeert dan ook dat verweerder in redelijkheid het beleid kan voeren een leeftijdsonderzoek toe te passen ten aanzien van gestelde minderjarige asielzoekers, indien er ernstige twijfel aan de leeftijd, gebaseerd op het uiterlijk, het gedrag van de vreemdeling en diens vluchtverhaal (blijkens uit het rapport nader gehoor). De rechtbank heeft hierbij in aanmerking genomen dat eisers naar Nederland zijn gekomen zonder in het bezit te zijn van geldige identiteitsdocumenten, geen eerste begin van bewijs omtrent hun werkelijke leeftijd hebben geleverd en dat zij gebruik wensen te maken van het begunstigende uitzonderingsbeleid voor AMA's.

De rechtbank is voorts, ten overvloede overwegende, van oordeel dat van de vreemdeling mag worden verwacht dat deze, binnen de grenzen van hetgeen in de gegeven omstandigheden in zijn land van herkomst van hem kan worden verlangd, bij het bestaan van ernstige twijfel aan zijn opgegeven leeftijd nadere bewijsstukken (zoals een geboorteakte, identiteitsbewijs, schoolverklaring, schoolrapporten) inbrengt ter staving van de gestelde leeftijd. Het gaat te ver in deze situatie van verweerder als regel nader onderzoek via een individueel ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken te verlangen alvorens een leeftijdsonderzoek aan de orde zou zijn."

## 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 en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Staatssecretaris een aantal specifieke vragen gesteld.

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

Betrokkenen deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, van Soedanese nationaliteit en - naar zijn opgave - geboren op 24 december 1979, diende op 6 december 1996 aanvragen in om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf. Op 17 januari 1997 werd hij nader gehoord omtrent zijn asielmotieven.

2. Op 6 oktober 1998 diende verzoekers gemachtigde namens verzoeker telefonisch een klacht in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) over de lange behandelingsduur van de asielaanvraag.

3. Bij brief van 20 oktober 1998 deelde de IND verzoekers gemachtigde onder meer het volgende mee:

"Dezerzijds bestaat er ernstige twijfel over de door betrokkene bij aanmelding gestelde leeftijd. Recentelijk heb ik van een medewerker van de Regionale Directie Asiel Oisterwijk vernomen dat de exacte datum waarop leeftijdsonderzoeken wederom plaatsvinden op dit moment nog niet bekend is."

4. Verzoekers gemachtigde liet de IND op 2 november 1998 schriftelijk weten geen genoegen te kunnen nemen met de reactie van 20 oktober 1998.

5. De IND merkte in zijn brief van 14 december 1998 aan verzoekers gemachtigde onder meer nog het volgende op:

"Hoewel ik begrip heb voor uw zorg omtrent de duur van de onderhavige procedure, ben ik van mening dat de vertraging in de behandeling ook deels aan betrokkene moet worden toegerekend.

Weliswaar heeft de IND de inspanningsverplichting om een minderjarige asielzoeker zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen, doch in het onderhavige geval bestaat ernstige twijfel aan de door betrokkene bij aanmelding gestelde leeftijd. In dat kader is betrokkene verzocht mee te werken aan een leeftijdsonderzoek, (...) Betrokkene is derhalve reeds geruime tijd van voornoemde twijfel op de hoogte, doch hij heeft tot op heden geen blijk gegeven van pogingen zijn gestelde leeftijd aannemelijk te maken.

Helaas kan ik u thans niet nader berichten over de exacte datum waarop het onderzoek zal plaatsvinden. Desalniettemin kan ik u medelen dat ik maatregelen heb genomen ter bespoediging van de toekomstige behandeling van de leeftijdsonderzoeken, zodat de voorbereiding van de uitvoering daarvan reeds nagenoeg is voltooid. Nadat de Raad voor de Volksgezondheid positief heeft geadviseerd op het onderzoeks-protocol zal zo snel mogelijk gestart worden met het doen van leeftijdsonderzoek bij die vreemdelingen die op de wachtlijst staan. Ik verwacht dat binnen een half jaar nadat het leeftijdsonderzoek is aangevangen de gehele achterstand is weggewerkt. Op de datum waarop betrokkene zal worden onderzocht ontvangt u zo snel mogelijk bericht."

## B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder klacht.

Tevens merkte verzoekers gemachtigde in zijn brief van 17 november 1998 aan de Nationale ombudsman het volgende op:

"...De wijze waarop de Staatssecretaris van Justitie thans gestalte geeft (eigenlijk: geen gestalte geeft) aan de wijze waarop leeftijdsonderzoeken plaatsvinden en de volstrekt onduidelijke situatie ten aanzien van het moment waarop dergelijke onderzoeken worden geëntameerd, verdraagt zich op geen enkele manier met de uitgangspunten van het ama-beleid, in die zin - als gezegd - dat de aanvragen om toelating voortvarend worden afgewikkeld. Mij komt voor dat de Staatssecretaris van Justitie met de aan de dag gelegde handelwijze handelt in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, o.a. door het eigen beleid terzake niet te volgen en door de belangen van de betreffende minderjarige vreemdeling volledig te negeren, hetgeen niet aangaat bij minderjarigen die juist de bijzondere steun en bescherming van de Nederlandse overheid behoeven..."

## C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie deelde de Nationale ombudsman in reactie op de klacht, en naar aanleiding van vragen van de Nationale ombudsman over de door de Raad voor de Volksgezondheid uit te brengen advies inzake leeftijdsonderzoeken, bij brief van 8 maart 1999 het volgende mee:

"...Betrokkene heeft op 6 december 1996 aanvragen ingediend om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Op 17 januari 1997 is betrokkene in de gelegenheid gesteld zijn aanvragen te motiveren, waarvan een rapport is opgesteld. Bij aanmelding stelde betrokkene een alleenstaande minderjarige te zijn. Bij de IND bestaat er echter ernstige twijfel over de door betrokkene bij aanmelding gestelde leeftijd. In dat kader is betrokkene tijdens het nadere gehoor verzocht mee te werken aan een onafhankelijk medisch onderzoek ter verificatie van de door hem gestelde leeftijd. Betrokkene heeft hiermee ingestemd. De exacte datum waarop het leeftijdsonderzoek zal plaatsvinden, is op dit moment nog niet bekend.

(...)

Ik ben van mening dat de klacht over de behandelingsduur gegrond is. Ik teken hierbij aan dat een deel van de vertraging in de behandeling ook aan betrokkene moet worden toegerekend aangezien hij tot op heden geen pogingen heeft ondernomen zijn leeftijd aannemelijk te maken.

Zoals ik reeds in de eerdergenoemde brief van 14 december 1998 heb uiteengezet, heeft de IND weliswaar de inspanningsverplichting om een alleenstaande minderjarige

asielzoeker zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen, doch in het onderhavige geval bestaat ernstige twijfel aan de gestelde minderjarigheid van betrokkene. Het vorenstaande laat overigens niet onverlet dat ook volwassen asielzoekers recht hebben op een snelle beslissing.

Verder ben ik van mening dat van een vreemdeling mag worden gevraagd dat deze, binnen de grenzen van hetgeen in de gegeven omstandigheden in zijn land van herkomst in redelijkheid van hem verlangd kan worden, bij het bestaan van ernstige twijfel aan zijn opgegeven leeftijd, nadere bewijsstukken inbrengt ter staving van de gestelde leeftijd. Dit geldt met name indien een vreemdeling, zoals in het geval van betrokkene, bij zijn binnenkomst in Nederland geen enkel document of bewijs ter staving van zijn identiteit kan overleggen. Tijdens de procedure van betrokkene is nimmer gebleken dat van zijn zijde enige inspanning is gedaan om ten aanzien van zijn leeftijd duidelijkheid te verschaffen.

Zoals ik de gemachtigde eveneens reeds heb laten weten, heb ik maatregelen genomen ter bespoediging van de toekomstige behandeling van de leeftijdsonderzoeken. De voorbereiding van de uitvoering daarvan is reeds voltooid. De Raad voor de Volksgezondheid heeft inmiddels positief geadviseerd op het onderzoeksprotocol. Inmiddels is gestart met het doen van leeftijdsonderzoek bij die vreemdelingen die op de wachtlijst staan. Hieromtrent kan ik u, in reactie op de door u geformuleerde vragen betreffende de procedure omtrent het advies van de Raad voor de Volksgezondheid, volledigheidshalve nog het volgende meedelen.

Op 18 juni 1998 is de Raad voor de Volksgezondheid om advies gevraagd, waarna er in augustus 1998 door de IND contact is gelegd teneinde de zaak te versnellen. Vervolgens is er in september 1998 diverse malen zowel telefonisch als schriftelijk door verschillende geledingen binnen de organisatie gerappelleerd. Hierbij is geen termijn gesteld waarbinnen een advies uitgebracht diende te worden. Wel is bij de Raad de urgentie van de kwestie benadrukt, te weten een achterstand van zaken waarin gestelde minderjarige asielzoekers in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvragen, doch waarvan de IND meent dat zij misbruik trachten te maken van het speciale beleid dat geldt voor alleenstaande minderjarige asielzoekers door bewust een lagere leeftijd op te geven. Daarnaast is de Raad op de hoogte gesteld van de omstandigheid dat het leeftijdsonderzoek eerder is gestagneerd, dat er inmiddels weer een onderzoeker is gevonden die bereid is mee te werken aan een onafhankelijk medisch onderzoek, dat er vanuit de politiek geen bezwaren bestaan en dat de rechter uitspraak inzake het leeftijdsonderzoek heeft gedaan. Onder verwijzing naar voornoemde punten is de Raad voor de Volksgezondheid verzocht zo spoedig mogelijk een standpunt in te nemen. Op 7 oktober 1998 oordeelde het Staatstoezicht op de Volksgezondheid positief ten aanzien van de juridische aspecten van het instrument leeftijdsonderzoek. Voorts vond er naar aanleiding van een tussenoordeel d.d. 8 oktober 1998 betreffende het onderzoeksprotocol op 26 november 1998 een deskundigenoverleg plaats, resulterend in een positief eindadvies op 30 november 1998.

Eind februari 1999 heeft de herstart van het leeftijdsonderzoek bij alleenstaande minderjarige asielzoekers van wie de opgegeven leeftijd in twijfel wordt getrokken, plaatsgevonden. Deze datum houdt verband met de huidige administratieve en organisatorische afhandeling van zaken (het sluiten van contracten, het regelen van logistieke aangelegenheden zoals vervoer, het informeren van de ketenpartners en belangenorganisaties, e.d.), welke eerst na ontvangst van het positieve advies van de Raad voor de Volksgezondheid afgewikkeld konden worden. Voor betrokkene betekent het vorenstaande concreet dat hij op korte termijn verzocht zal worden - binnen een termijn van twee weken - een nieuwe toestemmingsverklaring voor het onafhankelijk onderzoek te ondertekenen. Het leeftijdsonderzoek vindt alleen plaats na zijn schriftelijke toestemming. Over de datum waarop betrokkene zal worden onderzocht, ontvangt hij vervolgens zo snel mogelijk bericht.

Op dit moment kan nog niet aangegeven worden wanneer betrokkene onderzocht zal worden. Een schema voor het wegwerken van de achterstand is nog niet gereed aangezien nog niet bekend is wie precies onderzocht moeten worden. Zo blijkt een aantal ama's die op de wachtlijst stonden met onbekende bestemming te zijn vertrokken dan wel een beslissing op de aanvraag hebben gekregen aangezien leeftijdsonderzoek bij nader inzien niet strikt noodzakelijk bleek om een beslissing te kunnen nemen. Dit kan geresulteerd hebben in verlening van een vtv-ama dan wel in een afwijzende beslissing. Daarbij komt dat een groot aantal vreemdelingen inmiddels wel is verzocht de nieuwe toestemmingsverklaring te tekenen, maar hierop nog niet heeft gereageerd.

Getracht wordt de gehele wachtlijst zo efficiënt mogelijk weg te werken. Aangezien de vreemdelingen de mogelijkheid wordt geboden gebruik te maken van gefaciliteerd (bus)vervoer naar het onderzoekscentrum is ervoor gekozen om leeftijdsonderzoeken per woonplaats/regio te verrichten. Het is dan niet efficiënt om op één dag vreemdelingen uit zowel Groningen als Limburg te onderzoeken. Voor zover mogelijk wordt rekening gehouden met de datum van de asielaanvraag en de taal die de betrokkene vreemdeling beheerst. Dit laatste in verband met de aanwezigheid van tolken in het onderzoekscentrum.

Hoewel ik mij kan voorstellen dat het uitblijven van een onderzoeksdatum - en daarmee het zicht op een spoedige beslissing op de ingediende aanvragen - bij betrokkene gevoelens van onrust kan opwekken, zie ik in de reeds aangehaalde correspondentie van (de raadsman van verzoeker; N.o.) geen aanleiding de onderhavige zaak met extra voorrang te behandelen. Hierbij is van belang dat ik moet constateren dat de situatie van betrokkene niet afwijkt van andere asielzoekers die momenteel reeds geruime tijd in afwachting zijn van een leeftijdsonderzoek ter verificatie van de door hen opgegeven leeftijd.

Over het aantal zaken dat wordt aangehouden in afwachting van een leeftijdsonderzoek, het volgende. Aan het begin van de inventarisatie is uitgegaan van ruim 1200 zaken,



waarvan ca. 788 asielzoekers zich in 1998 via de aanmeldcentra hebben gemeld als zijnde een alleenstaande minderjarige asielzoeker maar bij wie getwijfeld kan worden aan de opgegeven leeftijd. Na schoning van het totaal aantal zaken zullen naar verwachting uiteindelijk rond de 700 gestelde minderjarige asielzoekers in aanmerking komen voor een leeftijdsonderzoek. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat de inventarisatie van zaken - zoals reeds gemeld - nog niet geheel is voltooid.

De hiervoor aangehaalde instroom van asielzoekers met een twijfelachtige, bij inreis gestelde minderjarigheid in het afgelopen jaar heeft geleid tot een grotere achterstand van zaken waarin een leeftijdsonderzoek geïndiceerd is. Hierdoor zal de eerdere verwachting dat binnen een half jaar nadat het leeftijdsonderzoek is aangevangen de gehele achterstand is weggewerkt, niet haalbaar blijken. Bij het maken van een inschatting over de termijn waarbinnen de achterstand daadwerkelijk geheel weggewerkt zal zijn, spelen de volgende factoren een rol. Nadat de eerste onderzoeken naar verwachting in gang gezet zijn, zal er wekelijks in 14 oude en 7 nieuwe zaken een leeftijdsonderzoek plaatsvinden. Op deze wijze wordt naast het wegwerken van de achterstand tevens de nieuwe instroom van kandidaten voor het leeftijdsonderzoek zoveel mogelijk in behandeling genomen met als doel zo veel mogelijk te voorkomen dat een nieuwe achterstand zal ontstaan. Voorts kan de totale duur van het verrichten van een leeftijdsonderzoek gevolgd door het nemen van een beslissing op de aanvragen, in individuele zaken verschillen. Hierbij is van belang dat de onderzoeker per zaak maximaal vijf weken de tijd heeft om de onderzoeksresultaten in een verslag te verwerken. Hierbij dient in aanmerking genomen te worden dat de onderzoeker in dienst is van de Katholieke Universiteit Brabant en niet fulltime beschikbaar voor onderzoek is. Daarnaast is de betreffende onderzoeker thans de enige onderzoeker die bereid is leeftijdsonderzoeken voor de IND te verrichten, waarbij vermeld dient te worden dat nog gezocht wordt naar een andere onderzoeker. Tenslotte is van belang dat, afhankelijk van de aard van het resultaat van het onderzoek, betrokkene hieromtrent geïnformeerd wordt en om een reactie gevraagd zal worden alvorens een beslissing kan worden genomen.

In antwoord op uw vraag welke criteria worden gehanteerd om in een individuele zaak te besluiten tot een leeftijdsonderzoek over te gaan, informeer ik u als volgt. Beoordeling van de door de asielzoeker bij inreis opgegeven leeftijd vindt plaats aan de hand van (de combinatie van) verschillende factoren. Zo spelen optische waarneming van de asielzoeker alsmede zijn gedrag tijdens de gehoren een belangrijke rol. Daarnaast kunnen tegenstrijdige of vage verklaringen over de opgegeven leeftijd, de schoolperiode e.d. en het niet beschikken over identiteitsdocumenten een belangrijke bijdrage leveren aan de dezerzijdse twijfel aan de gestelde minderjarigheid.

Zolang ik nog in afwachting ben van de resultaten van het leeftijdsonderzoek kan ik om redenen van zorgvuldigheid geen beslissing op de aanvragen van betrokkene nemen. Uiteraard geldt dat indien betrokkene zelf aantoonbaar op het moment van de asielaanvraag daadwerkelijk minderjarig te zijn geweest, in beginsel een beslissing in zijn zaak kan

worden genomen.

Evenzeer als betrokkene betreur ik de langde duur van de procedure. Indien over drie maanden nog geen beslissing op zijn aanvragen is genomen, zal zijn gemachtigde door een medewerker van de IND in kennis worden gesteld van de actuele stand van zaken en de verwachte termijn waarop een beslissing zal worden genomen..."

#### D. Reactie verzoeker

Verzoekers gemachtigde liet de Nationale ombudsman bij brief van 30 juli 1999 het volgende weten:

"...Het stemt cliënt tevreden dat de Staatssecretaris van Justitie van oordeel is dat de klacht over de behandelingsduur gegrond is. Niet terecht is evenwel de stelling van de Staatssecretaris dat een deel van de vertraging in de behandeling ook aan betrokkene moet worden toegerekend aangezien hij geen pogingen heeft ondernomen om zijn leeftijd aannemelijk te maken. Cliënt voert daartoe aan dat niet hij maar de Staatssecretaris twijfels heeft omtrent de leeftijd van cliënt, zodat het op de weg van Justitie ligt om die twijfel weg te nemen door middel van de daartoe geëigende middelen, zoals het veelbesproken leeftijdsonderzoek. Cliënt heeft geen mogelijkheden (noch middelen) om zijn leeftijd te doen bewijzen op de wijze zoals Justitie dat pleegt te doen.

De ogenschijnlijk uitgebreide reactie van de Staatssecretaris van Justitie betreft feitelijk alleen de grief dat cliënt in de procedure geen informatie heeft ingebracht ter staving van zijn leeftijd. Hetgeen de Staatssecretaris bij wijze van verweer aanvoert tegen de klacht is niet meer dan een herhaling van een eerder ingenomen standpunt, welke behelst - kort gezegd - dat Justitie in verband met praktische problemen niet in staat is geweest een leeftijdsonderzoek te doen plaatsvinden. De door Justitie gegeven uitleg over de achtergrond van die problemen is wellicht interessant in zijn algemeenheid, doch niet relevant voor de klacht van cliënt.

Het door de Staatssecretaris van Justitie overwogene kan bepaald niet bevredigen, temeer gelet op de omstandigheid dat aan het slot van de reactie van de Staatssecretaris van Justitie wordt overwogen *Indien over drie maanden nog geen beslissing op zijn aanvragen is genomen, zal zijn gemachtigde door een medewerker van de IND in kennis worden gesteld van de actuele stand van zaken en de verwachte termijn waarop een beslissing zal worden genomen.* en gelet op de omstandigheid dat gerekend vanaf de dagtekening van voornoemde reactie (d.d. 8 maart 1999) inmiddels die drie maanden ruimschoots zijn verstreken, zonder dat de gemachtigde iets heeft vernomen van de zijde van de IND en zonder dat cliënt nader heeft vernomen van de IND met betrekking tot het leeftijdsonderzoek. Niet alleen is nog géén beschikking geslagen, doch evenmin heeft het kennelijk voor het kunnen slaan van die beschikking noodzakelijk geoordeelde leeftijdsonderzoek plaats gehad.

Zoals eerder is aangevoerd, druist de handelwijze van de Staatssecretaris van Justitie in de onderhavige zaak ( en vergelijkbare zaken, maar dit terzijde) bepaald in tegen het door Justitie zélf vormgegeven beleid, in die zin dat een minderjarige niet te lang in onzekerheid dient te worden gelaten omtrent enige beslissing over toelating hier te lande.

Met betrekking tot de criteria welke worden gehanteerd om in een individuele zaak te besluiten tot een leeftijdsonderzoek wordt als volgt gereageerd. De omstandigheid dat een minderjarige - naar uiterlijke verschijningsvorm - niet oogt als een minderjarige (omdat betrokkene niet fijngebouwd - maar eerder stevig - is) maakt niet dat de door betrokkene opgegeven leeftijd ongeloofwaardig moet worden beschouwd. Het tegenwerpen van die fysieke verschijning boet, naar het ons voorkomt, aan waarde in, naarmate het langer duurt voordat langs objectieve weg is vastgesteld kunnen worden dat betrokkene ouder is dan hij zich (volgens Justitie) voordoet. Immers, naarmate Justitie langer wacht met het onderzoeken van de leeftijd, zal de discrepantie tussen de fysieke verschijning en de daarmee samenhangende (vermoede) leeftijd en de verschijning van betrokkene, zoals deze volgens Justitie *behoort te zijn* (gelet op de opgegeven leeftijd) kleiner worden en daarmee van minder waarde worden als aanknopingspunt om iets te kunnen stellen omtrent de leeftijd. In het geval van cliënt is geen sprake van tegenstrijdige of vage verklaringen over de opgegeven leeftijd, de schoolperiode e.d. Betrokkene vermag niet in te zien waarom het gegeven dat betrokkenen niet over identiteitsdocumenten beschikt rechtvaardigt dat getwijfeld wordt aan de gestelde minderjarigheid.

Daarbij komt tot slot dat is aangevoerd dat betrokkene psychische problemen heeft, in verband waarmee cliënt onder behandeling staat. Het spijt cliënt bijzonder dat de Staatssecretaris van Justitie in die omstandigheid geen aanleiding heeft gezien de zaak van betrokkene met voorrang te doen behandelen. Het spijt cliënt nog meer dat Justitie aan die omstandigheid in het geheel geen aandacht heeft besteed.

Hoe het ook zij, cliënt acht het teleurstellend dat, ondanks het gestelde in de reactie van de Staatssecretaris van Justitie, tot op heden nog steeds geen enkele duidelijkheid bestaat omtrent het moment waarop aan de onzekerheid met betrekking tot de verblijfsstatus een eind komt. De handelwijze van de Staatssecretaris van Justitie dient te worden beschouwd als in strijd met het algemene beginsel van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, doordien de aan de dag gelegde handelwijze niet getuigt van zorgvuldigheid ter zake..."

#### E. Reactie Staatssecretaris van Justitie

De Nationale ombudsman verzocht de Staatssecretaris van Justitie aan te geven waarom er in deze zaak aanleiding was om te twijfelen aan verzoekers leeftijd en wanneer er was besloten een leeftijdsonderzoek in te stellen. In reactie op deze vragen, en in reactie op het commentaar van verzoeker, gaf de Staatssecretaris van Justitie in zijn nadere reactie van 11 oktober 1999 aan de Nationale ombudsman het volgende aan:

"...Zoals uit het rapport van nader gehoor van 17 januari 1997 blijkt, ontstond er bij de contact-ambtenaar ten tijde van dit nader gehoor op grond van het uiterlijk en gedrag van betrokkene aanleiding om te twijfelen aan de door hem opgegeven leeftijd. Het voorgaande was voor de contact-ambtenaar reden om betrokkene te vragen een verklaring van geen bezwaar tegen een leeftijdsonderzoek te ondertekenen, waarna op dezelfde dag is besloten betrokkene daadwerkelijk voor dit leeftijdsonderzoek voor te dragen.

Vervolgens bericht ik u, in reactie op de brief van de gemachtigde van 30 juli 1999, als volgt.

De eerste opmerking van de gemachtigde is dat het betrokkene niet toegerekend mag worden dat hij geen inspanningen heeft verricht om zijn leeftijd aannemelijk te maken, aangezien hij daartoe niet over de middelen beschikt. Opgemerkt wordt echter dat betrokkene zich, doordat hij zich zonder documenten in Nederland heeft aangemeld, heeft blootgesteld aan de mogelijkheid dat er (langdurig) nader onderzoek naar zijn identiteit en meer specifiek zijn leeftijd zou moeten worden gedaan. Het feit dat betrokkene nog immer niet in staat is zijn identiteit aan te tonen heeft tot gevolg dat het onderzoek mijnerzijds naar zijn leeftijd nog steeds opportuun is, en de lange duur van de procedure tot dusverre mede aan betrokkene zelf toegerekend kan worden.

De gemachtigde stelt vervolgens dat er per brief van 8 maart 1999 is toegezegd dat er, indien het niet mogelijk zou blijken binnen 3 maanden een beslissing op betrokkenes aanvragen te nemen, contact met hem zou worden opgenomen. De gemachtigde stelt vervolgens dat er niet alleen geen contact met hem is opgenomen, maar dat er inmiddels ook nog geen beslissing op betrokkenes aanvragen is genomen, noch dat het leeftijdsonderzoek is uitgevoerd.

In antwoord op het bovenstaande bericht ik u als volgt. Op 26 maart 1999 is er door mij een brief gestuurd aan de gemachtigde van betrokkene, waarin aan de gemachtigde is gevraagd om betrokkene alsnog een verklaring van geen bezwaar te laten tekenen, en deze verklaring binnen twee weken aan mij retour te zenden. De gemachtigde heeft derhalve inderdaad binnen drie maanden nader bericht ontvangen. Bovendien heeft de gemachtigde de verklaring van geen bezwaar tot op heden niet aan mij geretourneerd, hetgeen het onderzoek naar betrokkenes leeftijd op dit moment ernstig vertraagt.

Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat het leeftijdsonderzoek momenteel een vertraging oploopt die door betrokkene zelf veroorzaakt wordt. Aan betrokkene zal derhalve heden verzocht worden de (ondertekende) verklaring van geen bezwaar binnen twee weken na heden aan mij te retourneren, bij gebreke waarvan geconcludeerd moet worden dat betrokkene niet meewerkt aan de vaststelling van zijn leeftijd.

Voorts stelt de gemachtigde dat het enkele feit dat de fysieke verschijning van betrokkene niet duidt op minderjarigheid, niet tot gevolg mag hebben dat de door betrokkene opgegeven leeftijd als ongeloofwaardig wordt geacht. Vervolgens stelt hij dat de discrepantie tussen de door betrokkene opgegeven leeftijd en zijn uiterlijke verschijning met de tijd alleen maar groter wordt, zodat daaraan geen conclusie meer verbonden kan worden met betrekking tot betrokkenes werkelijke leeftijd.

Opgemerkt wordt dat de fysieke verschijning van een persoon ten tijde van het nader gehoor aanleiding kan zijn voor de contact-ambtenaar om te twifelen aan de door hem opgegeven leeftijd. Wanneer er daarna besloten wordt over te gaan tot een leeftijdsonderzoek geeft dat aan dat deze twijfel groot genoeg is om vooralsnog niet uit te gaan van de door betrokkene opgegeven leeftijd. Dat er twijfel bestaat betekent overigens niet dat deze leeftijd op dat moment reeds ongeloofwaardig wordt geacht. Na afloop van het leeftijdsonderzoek zal blijken of deze twijfel gerechtvaardigd was, tot die tijd zullen de twijfels omtrent betrokkenes leeftijd blijven bestaan, onafhankelijk van wat de uiterlijke verschijning van betrokkene nadien ook moge zijn.

Overigens is het zo dat het enkele feit dat betrokkene niet beschikt over identiteitsdocumenten op zich niet voldoende is om te twifelen aan betrokkenes leeftijd, hiervoor zijn meer indicatoren nodig.

Met betrekking tot de door de gemachtigde aangehaalde psychische problemen van betrokkene merk ik op dat deze problemen nog immer niet met enige documenten zijn gestaafd, zodat er vooralsnog geen aanleiding bestaat aan de zaak van betrokkene om reden van zijn psychische gesteldheid voorrang te verlenen..."

## **Beoordeling**

1. Verzoeker, een asielzoeker van Soedanese nationaliteit en - naar zijn opgave - geboren op 24 december 1979, klaagt over de duur van de behandeling van zijn verzoeken om toelating tot Nederland als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf van 6 december 1996 door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

2. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet dient binnen zes maanden na ontvangst te worden beslist op verzoeken om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf (zie achtergrond, onder 1.). De IND, belast met de afhandeling van asielverzoeken, onderzoekt in die tijd of betrokkene in aanmerking komt voor toelating als vluchteling of voor een vergunning tot verblijf. Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom voor hen van groot belang dat binnen een redelijke termijn op hun verzoeken wordt beslist. Gelet op de wettelijke beslistermijn, dient er tijdig een aanvang te worden gemaakt met eventueel in te stellen onderzoeken, zoals bijvoorbeeld naar de leeftijd van betrokkene.

3. De Staatssecretaris van Justitie gaf als reden voor de lange duur van de behandeling van de aanvraag van verzoeker aan dat de IND twijfelt aan de door verzoeker bij aanmelding gestelde leeftijd. In dat kader was verzoeker verzocht om mee te werken aan een leeftijdsonderzoek. De Staatssecretaris gaf verder aan van mening te zijn dat de klacht over de behandelingsduur gegrond was. Wel tekende hij daarbij aan dat een deel

van de vertraging in de behandeling aan betrokkene moet worden toegerekend aangezien hij tot op heden geen pogingen heeft ondernomen zijn leeftijd aannemelijk te maken.

Gebleken is verder dat de IND, tot op het moment dat verzoeker zich tot de Nationale ombudsman wendde (17 november 1998) nog geen begin had gemaakt met een leeftijdsonderzoek in deze zaak. De Staatssecretaris liet in dit verband weten uit zorgvuldigheidsoverwegingen geen beslissing op de aanvragen van verzoeker te nemen alvorens dit onderzoek zou hebben plaatsgevonden.

4. Het verrichten van (medische) leeftijdsonderzoeken in asielzaken was eind 1996 opgeschort, omdat de arts die met deze onderzoeken was belast, zijn werkzaamheden had neergelegd (zie ook achtergrond, onder 4.) Uit informatie van de Staatssecretaris is gebleken dat (mede) hierdoor een achterstand is ontstaan in de behandeling van zaken waarbij sprake was van mogelijke minderjarigheid van de betrokkene asielzoeker.

De IND vroeg vervolgens de Raad voor de Volksgezondheid (verder ook: de Raad) op 18 juni 1998 om advies over een nieuw ontwikkeld protocol voor leeftijdsonderzoeken.

Daarnaar gevraagd deelde de Staatssecretaris mee dat in de tussenliggende periode van anderhalf jaar was gezocht naar mogelijke andere methodes om leeftijdsonderzoeken te verrichten. Hij gaf echter niet aan waaruit dit onderzoek concreet had bestaan.

De Staatssecretaris heeft voorts laten weten dat de IND de Raad geen termijn heeft gesteld voor het uitbrengen van het gevraagde advies, maar dat de IND de Raad wel heeft verzocht zo spoedig mogelijk een standpunt in te nemen. Het Staatstoezicht op de Volksgezondheid gaf op 7 oktober 1998 een positief oordeel ten aanzien van het protocol, waarna de Raad voor de Volksgezondheid op 30 november 1998 advies uitbracht. Eerst in februari 1999 zijn de leeftijdsonderzoeken bij alleenstaande minderjarige asielzoekers hervat, aldus de Staatssecretaris.

De Nationale ombudsman kan zich, gelet op de bovenomschreven gang van zaken, niet aan de indruk onttrekken dat alle zaken waarin sprake was van twijfel over de eventuele minderjarigheid van de betreffende asielzoeker tussen eind 1996 en begin 1999 op dit punt hebben stilgelegen, en dat dit voor een belangrijk deel het gevolg is geweest van het feit dat na eind 1996 gedurende anderhalf jaar geen concrete stappen zijn gezet om de leeftijdsonderzoeken te doen hervatten.

5. Artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht (zie achtergrond, onder 2.) vereist dat een bestuursorgaan een besluit zorgvuldig voorbereidt, door de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Dat de Staatssecretaris in dit geval geen beslissing heeft genomen zonder over de relevante informatie te beschikken ten aanzien van verzoekers leeftijd, leidt op zichzelf dan ook niet tot kritiek. Zoals hiervoor, onder 2. is overwogen, dient een beslissing om een onderzoek in te stellen in een zo vroeg mogelijk stadium te worden genomen, en dient daaraan zo spoedig mogelijk uitvoering te worden gegeven. Het is dan ook niet juist dat de IND gedurende een lange periode heeft nagelaten een leeftijdsonderzoek in te stellen. Daaraan doet niet af dat verzoeker de IND - voorzover dat al van hem kon worden gevergd - niet heeft (kunnen) voorzien van bewijzen voor zijn leeftijd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

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