



Rapport

Datum: 26 januari 2000

Rapportnummer: 2000/023

Klacht

Op 3 juli 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer C., ingediend door mevrouw mr. E.J.M. Habets, advocaat te Schiedam, 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, een Liberiaanse asielzoeker, klaagt over de behandelingsduur van zijn asielverzoek van 27 november 1996.

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 ernstige 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 grondrecht (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 gesteld 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.

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 Liberiaanse nationaliteit en - naar zijn opgave - geboren op 21 november 1979, diende op 27 november 1996 aanvragen in om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Op 2 januari 1997 werd hij nader gehoord omtrent zijn asielmotieven.

2. Bij brief van 3 juli 1997 verzocht verzoekers gemachtigde de IND aan verzoeker een AMA-vtv (alleenstaande minderjarige asielzoeker - vergunning tot verblijf) te verlenen

omdat de termijn van zes maanden waarbinnen moet worden beslist op een asielaanvraag van een alleenstaande minderjarige asielzoeker was verstreken.

3. Verzoekers gemachtigde rappelleerde de IND vervolgens bij brief van 13 mei 1998.

4. De IND antwoordde verzoekers gemachtigde schriftelijk op 18 mei 1998:

"...Zoals u bekend bestaat er dezerzijds ernstige twijfel over de door betrokkene bij aanmelding gestelde leeftijd. In dat kader is betrokkene 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 onderzoek zal plaatsvinden is op dit moment nog niet bekend.

Hoewel ik uw zorg omtrent de duur van de procedure begrijp, meen ik dat het ook in het belang van betrokkene is het leeftijdsonderzoek af te wachten..."

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder klacht. Tevens merkte verzoekers gemachtigde in haar klachtbrief van 2 juli 1998 aan de Nationale ombudsman het volgende op:

"...Ik ben van mening dat de omstandigheid dat er geen duidelijkheid bestaat omtrent het leeftijdsonderzoek en de datum waarop het plaats zal vinden niet past binnen een zorgvuldig asielbeleid. Er dient mijns inziens aan betrokkenen duidelijkheid verschaft te worden..."

C. Standpunt STAatssecretaris van Justitie

De STAatssecretaris van Justitie deelde Nationale ombudsman in reactie op de klacht bij brief van 7 december 1998 het volgende mee:

"...Betrokkene heeft op 27 november 1996 aanvragen ingediend om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Op 2 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. Dezerzijds bestaat er ernstige twijfel over de door betrokkene bij aanmelding gestelde leeftijd. In dat kader is betrokkene tijdens het zogenaamd 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 onderzoek zal plaatsvinden, in op dit moment nog niet bekend.

(...)

Op 10 juli 1998 is door u telefonisch geïnformeerd naar de stand van zaken van dit dossier. U bent dezelfde dag op de hoogte gebracht van de omstandigheid dat de voorbereidingen voor de uitvoering van de leeftijdsonderzoeken nagenoeg voltooid zijn en dat gewacht wordt op het advies van de Raad voor de Volksgezondheid in deze.

Ik ben van mening dat de klacht deels gegrond is gelet op de lange duur van de behandeling van de aanvragen. De vertraging moet echter deels aan betrokkene worden toegerekend.

Weliswaar heeft de IND 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 verwacht 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. Betrokkene heeft er derhalve kennelijk voor gekozen om de resultaten van de onderzoeksinspanningen, ook al duren deze langer dan gewenst, van de Nederlandse autoriteiten af te wachten.

Ten aanzien van de stelling van (de gemachtigde van verzoeker; N.o.), dat aan betrokkene (volgens gemachtigde volgens vaste jurisprudentie) een zogenaamde AMA-vtv verleend moet worden omdat in deze niet binnen zes maanden op de aanvragen van betrokkene is beslist, merk ik nog het volgende op. Op 3 juli 1997 heeft de Rechtseenheidkamer Vreemdelingenzaken (AWB96/12136) zich ondermeer uitgesproken over de betreffende periode van zes maanden, zoals genoemd in B7/13 van de Vreemdelingencirculaire. De rechtbank overweegt dienaangaande ondermeer dat "het beleid uitdrukking geeft aan de zorg om een minderjarige asielzoeker zo snel mogelijk zekerheid omtrent zijn verblijf hier te lande te verschaffen. Dit alles brengt echter niet met zich mee dat het enkele verstrijken van de termijn van zes maanden zonder dat op de aanvraag van betrokkene is beslist, aanspraak op een vergunning tot verblijf doet ontstaan of de conclusie rechtvaardigt dat adequate opvang (in het land van herkomst) niet gewaarborgd is."

De betreffende stelling van de gemachtigde van betrokkene wordt dezerzijds dan ook geenszins onderschreven.

Mede gezien het vorenstaande vormt het door betrokkene gestelde dan ook geen aanleiding om hem op dit moment een vergunning tot verblijf als alleenstaande minder-jarige asielzoeker te verlenen. Indien betrokkene zelf aantoonbaar op het moment van de asielaanvraag daadwerkelijk minderjarig te zijn geweest, kan een beslissing in zijn zaak 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. Nadat de Raad voor de Volksgezondheid positief heeft geadviseerd op het onderzoeksprotocol 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. Over de datum waarop betrokkene zal worden onderzocht ontvangt u zo snel mogelijk bericht.

Zoals ik u al heb laten weten in het genoemde telefonische onderhoud van 10 juli 1998 heb ik maatregelen genomen ter bespoediging van de toekomstige behandeling van de leeftijdsonderzoeken, zodat de voorbereiding van de uitvoering reeds nagenoeg is voltooid. Zolang ik nog in afwachting ben van het betreffende onderzoek kan ik om redenen van zorgvuldigheid geen beslissing op de aanvragen van betrokkene nemen..."

D. Reactie verzoeker

Verzoekers gemachtigde liet de Nationale ombudsman in haar nadere reactie van 29 december 1998 het volgende weten:

"...In (de reactie van de Staatssecretaris; N.o.) wordt gesteld dat er ernstig wordt getwijfeld aan de door betrokkene bij aanmelding gestelde leeftijd. Tot op heden is echter door de Staatssecretaris niet aangegeven waarop die twijfel is gebaseerd. Hoewel de herkomst van de twijfel niet duidelijk is, heeft mijn cliënt inderdaad ingestemd met een leeftijdsonderzoek.

Blijkens de brief van 7 december 1998 heeft de Nationale ombudsman op 10 juli 1998 bij de Staatssecretaris telefonisch geïnformeerd naar de stand van zaken van het dossier van mijn cliënt. Door Immigratie- en Naturalisatiedienst zou zijn medegedeeld dat de voorbereidingen voor de uitvoering van de leeftijdsonderzoeken nagenoeg voltooid zijn en dat gewacht wordt op het advies van de Raad voor de Volksgezondheid in deze.

Sedert 10 juli 1998 zijn er alweer vijf maanden (bijna zes) verstreken en kennelijk is de uitvoering van de leeftijdsonderzoeken nog steeds niet ter hand genomen. De mededeling van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op dit onderdeel "dat de voorbereidingen nagenoeg voltooid zijn" kan ik dan ook niet serieus nemen.

De Staatssecretaris van Justitie c.q. de IND heeft ruimschoots de tijd gehad om een standpunt te bepalen ter zake van de leeftijdsonderzoeken.

In een uitspraak van 5 november 1996 van de Rechtbank Den Haag inzake leeftijdsonderzoeken van AMA's was er sprake van een heropening van het onderzoek en doorverwijzing naar de meervoudige kamer. De zitting zou plaatsvinden op 19 februari 1997.

De IND heeft de Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers Den Bosch meegedeeld dat de leeftijdsonderzoeken in afwachting van deze uitspraak zijn opgeschort.

(...)

Bij uitspraak van de Rechtbank Den Haag, AWB 96/11159 van 20 maart 1997, NAV 1997, 70 heeft de rechtbank overwogen dat, indien met de nodige waarborgen omkleed, leeftijdsonderzoek is toegelaten. Desondanks heeft de Staatssecretaris de leeftijdsonderzoeken niet hervat.

Sedert de opschorting van de onderzoeken zijn er twee jaren verstreken!

In de brief van 7 december 1998 wordt voorts gesteld dat de vertraging van de behandeling van de aanvragen om toelating van mijn cliënt deels aan hemzelf moet worden toegerekend. Mijn cliënt kan geen enkel bewijs ter staving van zijn identiteit overleggen. Daaruit concludeert de Staatssecretaris van Justitie dat betrokkene er kennelijk voor gekozen heeft de resultaten van een leeftijdsonderzoek af te wachten, "ook al duurt dit langer dan gewenst".

Primair is mijn cliënt echter van mening dat er geen enkele reden is om (ernstig) te twifelen aan de door hem opgegeven leeftijd. Hij acht een leeftijdsonderzoek dan ook niet nodig.

Subsidiair is de stelling van cliënt dat het voor hem niet mogelijk is om aan bewijsstukken aangaande zijn leeftijd te komen omdat hij in zijn land van herkomst geen enkele familielid meer heeft en hij niet weet wie hij zou moeten benaderen.

Meer subsidiair kan gesteld worden dat cliënt wel enige tijd wil wachten op de resultaten van een leeftijdsonderzoek doch niet ingeval de resultaten langer dan nog redelijk is op zich laten wachten. De eisen van zorgvuldige besluitvorming brengen immers met zich mee dat een bestuursorgaan niet zoveel tijd voor het nemen van een beslissing kan nemen als dat bestuursorgaan zelf wenst. Een bestuursorgaan dient zich in beginsel aan de wettelijke termijnen te houden. Wanneer dat om aanvaardbare redenen niet mogelijk is, dan dient er voorzichtig omgegaan te worden met het verlengen van termijnen zonder dat de belanghebbende daardoor wordt geschaad.

In het geval van mijn cliënt worden zijn belangen wel geschaad nu hij al meer dan twee jaar in onzekerheid verkeert omtrent zijn toelatingsaanvraag.

Weliswaar heeft de REK in de uitspraak van 3 juli 1997 overwogen dat "het beleid uitdrukking geeft aan de zorg om een minderjarige asielzoeker zo snel mogelijk zekerheid omtrent zijn verblijf te verschaffen. Dit alles brengt echter niet met zich mee dat het enkele verstrijken van de termijn van zes maanden zonder dat op de aanvraag is beslist, aanspraak op een vergunning tot verblijf doet ontstaan of de conclusie rechtvaardigt dat adequate opvang niet gewaarborgd is", maar deze overweging spreekt niet over hoelang de asielzoeker in redelijkheid nog in onzekerheid mag blijven.

Mijn cliënt verblijft al meer dan twee jaar in onzekerheid. De zes-maandetermijn is dus al met anderhalf jaar overschreden. Daarom acht ik een verwijzing naar de genoemde REK-uitspraak niet meer op zijn plaats.

Tot slot wordt in de brief van 7 december 1998 gesteld dat ik over drie maanden "in kennis zal worden gesteld van de actuele situatie". Dit is een schrale troost, echter mijns inziens niet aanvaardbaar. Cliënt heeft reeds nu behoefte aan zekerheid omtrent zijn situatie.

Omtrent de termijn waarop het advies van de Raad voor de Volksgezondheid wordt verwacht, wordt door de Staatssecretaris van Justitie in zijn brief niets vermeld. Het ligt echter op de weg van de Staatssecretaris om bij de Raad voor de Volksgezondheid aan te dringen op spoed. Kennelijk is dat (tot nu toe) niet gebeurd..."

E. Reactie Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie merkte in zijn nadere reactie aan de Nationale ombudsman van 31 maart 1999 het volgende op:

"...(De gemachtigde van verzoeker; N.o.) geeft aan dat sinds de mededeling van de IND aan u op 10 juli 1998 dat de voorbereidingen voor de uitvoering van de leeftijdsonderzoeken nagenoeg voltooid waren en dat gewacht werd op een advies van de Raad voor de Volksgezondheid, de leeftijdsonderzoeken nog steeds niet hervat zijn. Klaarblijkelijk plaatst (de gemachtigde; N.o) vraagtekens bij de bedoelde voorbereidingen, hetgeen op zichzelf begrijpelijk is daar er op het moment van zijn schrijven na het verstrijken van bijna een half jaar ogenschijnlijk geen voortgang was geboekt. Ogenschijnlijk aangezien voorbereidingen inmiddels op 30 november 1998 in een positief advies van de Raad voor de Volksgezondheid hebben geresulteerd en daadwerkelijke hervatting van de leeftijdsonderzoeken heeft plaatsgevonden.

Sedert de - overigens gunstige - uitspraak van de president van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage van 20 maart 1997 betreffende mijn beleid inzake het leeftijdsonderzoek en de daaraan voorafgaande opschorting van de leeftijdsonderzoeken, is er een nieuwe onderzoeksmethode ontwikkeld naar de huidige

stand van de medische wetenschap. Op 18 juni 1998 is de Raad voor de Volksgezondheid ten aanzien van het onderzoeksprotocol 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 gerappelleerd bij de Raad. Hierbij is geen termijn gesteld waarbinnen een advies uitgebracht diende te worden. Bij de Raad is de urgentie van de kwestie benadrukt, te weten de voortgang in zaken waarin gestelde minderjarige asielzoekers in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvragen, doch waarvan de IND meent dat er twijfel is over de opgegeven leeftijd waardoor zij mogelijk misbruik trachten te maken van het speciale beleid dat geldt voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Daarbij 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 leeftijdsonderzoek, dat er vanuit de politiek geen bezwaren bestaan en dat de Meervoudige Kamer van de rechtbank uitspraak inzake het leeftijdsonderzoek heeft gedaan. 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.

Na ontvangst van het positieve advies van de Raad voor de Volksgezondheid is er gestart met een 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.). Voor asielzoekers die in afwachting van leeftijdsonderzoek zijn betekent het vorenstaande concreet dat zij verzocht worden - binnen een termijn van twee weken - een nieuwe toestemmingsverklaring voor het leeftijdsonderzoek te ondertekenen. Het leeftijdsonderzoek vindt alleen plaats na hun schriftelijke toestemming. Over de onderzoeksdatum zullen zij vervolgens zo snel mogelijk worden bericht. Daartoe ontvangen zij een oproep van de vreemdelingendienst waaronder hun woonplaats ressorteert.

Gebleken is dat (de gemachtigde; N.o.) bij brief van 2 februari 1999 is ingelicht over de gewijzigde onderzoeksmethode, onder gelijktijdige toezending van het onderzoeksprotocol. Bij die gelegenheid is betrokkene verzocht een nieuwe verklaring van geen bezwaar te tekenen. (...) Op 10 februari 1999 heeft betrokkene deze verklaring in tweevoud ondertekend, (...).

Inmiddels heeft de herstart van het leeftijdsonderzoek bij alleenstaande minderjarige asielzoekers van wie de opgegeven leeftijd in twijfel wordt getrokken plaatsgevonden. Op 26 februari 1999 zijn sinds de opschorting de eerste onderzoeken verricht.

Op dit moment kan nog niet aangegeven worden wanneer betrokkene onderzocht zal worden. Het definitieve schema voor het wegwerken van de achterstand wordt op dit

moment vastgesteld, afhankelijk van de huidige stand van zaken in de dossiers die zijn voorgelegd voor leeftijdsonderzoek. Zo komt het voor dat vreemdelingen met onbekende bestemming zijn vertrokken of dat een zaak - al dan niet door statusverlening - reeds is afgedaan. Daarbij komt dat een aantal vreemdelingen nog niet heeft gereageerd op een verzoek om de nieuwe toestemmingsverklaring te tekenen. Getracht wordt de gehele achterstand die is ontstaan zo efficiënt mogelijk weg te werken. Daarbij speelt, gelet op het gefaciliteerde vervoer, de woonplaats van betrokkene een belangrijke rol. Daar waar mogelijk is wordt tevens rekening gehouden met de tijd waarop betrokkene wacht op leeftijdsonderzoek en de taal die hij 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 opwekt, zie ik in de correspondentie van (de gemachtigde 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.

In antwoord op uw vraag welke criteria worden gehanteerd om in een individuele zaak te besluiten tot een leeftijdsonderzoek over te gaan, alsmede op uw vraag waarop de twijfel bij de IND in de onderhavige zaak is gebaseerd, informeer ik u als volgt. Beoordeling van de door de asielzoeker bij inreis opgegeven leeftijd - zo ook in het geval van betrokkene - 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 twijfel bij de IND over de gestelde minderjarigheid.

De stelling van betrokkene dat er geen enkele reden is om aan de door hem opgegeven leeftijd te twijfelen, alsmede zijn opvatting dat hij door het gebrek aan familieleden in het land van herkomst niet aan documenten ter vaststelling van zijn leeftijd kan komen, benadrukken het belang het leeftijdsbepalend onderzoek af te wachten. Immers, zijdens betrokkene is de opgegeven leeftijd niet op objectieve wijze aangetoond waardoor de twijfel op dit punt nog immer niet is weggenomen. Het leeftijdsonderzoek zal meer duidelijkheid bieden. Zoals reeds eerder gesteld en gemotiveerd, hecht ik er dan ook aan het leeftijdsonderzoek af te wachten alvorens een beslissing op de door betrokkene ingediende aanvragen te nemen.

Betrokkene geeft aan bereid te zijn (enige tijd) het onderzoek af te wachten. Begrijpelijk is dat langdurig uitblijven van een beslissing tot een onzekere situatie voor betrokkene leidt, waarvoor ik mij wederom verontschuldigd. Ik benadruk echter dat betrokkene in afwachting van het leeftijdsonderzoek niet verstoken is van opvang en begeleiding. Desalniettemin acht ik het van groot belang om een minderjarige asielzoeker zo snel mogelijk zekerheid

omtrent zijn verblijf te verschaffen. Derhalve - zoals eerder in deze brief aangegeven - zijn er sinds de opschorting van de leeftijdsonderzoeken vele inspanningen verricht, hetgeen erin heeft geresulteerd dat inmiddels op verantwoorde, met voldoende waarborgen omgeven wijze het instrument leeftijdsonderzoek opnieuw ter hand is genomen. Op die wijze wil ik erop toezien dat alleen diegenen die terecht een beroep doen op mijn beleid dat geldt voor alleenstaande asielzoekers, uiteindelijk dit speciale beleid en de hieruit voortvloeiende zorg zullen genieten...

F. Nadere reactie verzoeker

Verzoekers gemachtigde deelde de Nationale ombudsman in haar nadere reactie van 28 april 1999 het volgende mee:

"...Het is mij bekend dat de IND (wederom) is gestart met leeftijdsonderzoeken. Blijkens de brief van 31 maart jl. zijn de eerste onderzoeken op 26 februari 1999 verricht. Ik kan me echter niet neerleggen bij de stelling dat "op dit moment nog niet kan worden aangegeven wanneer betrokkene onderzocht zal worden".

De asielaanvraag van cliënt dateert immers al van 27 november 1996, zijnde een datum die gelegen is vóór de uitspraak van de rechtbank te Den Haag van 20 maart 1997 waar de Staatssecretaris op doelt.

Verwacht had mogen worden dat het onderzoek naar de leeftijd al zou hebben kunnen plaatsvinden in de maanden gelegen tussen november 1996 en maart 1997.

Voor zover eenieder op zijn beurt moet wachten, spreek ik hier de veronderstelling uit dat cliënt toch wel "bovenaan op de stapel" moet liggen gezien de datum van de asielaanvraag. Ik nodig de Staatssecretaris uit om aan te geven op welke plaats in de rij van wachtenden mijn cliënt zich bevindt.

Bovendien woont mijn cliënt in Den Haag en ik zie niet in welke problemen er rijzen met betrekking tot zijn vervoer.

Ten aanzien van de criteria om een zaak voor te leggen voor leeftijdsonderzoek heeft de Staatssecretaris in zijn brief van 31 maart aangegeven dat optische waarneming een rol speelt en het gedrag van de betrokken asielzoeker tijdens de gehoren. De Staatssecretaris heeft in de onderhavige zaak in het geheel niet duidelijk gemaakt hoe in dit individuele geval betrokkene er uitzag en welk gedrag hebben geleid tot vragen omtrent de leeftijd. Daarbij dient in de overwegingen betrokken te worden de culturele achtergrond van betrokkene. Ook op deze kwestie zie ik gaarne een reactie tegemoet..."

G. NADERE REACTIE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1. De Staatssecretaris van Justitie gaf in zijn schriftelijke reactie van 2 juli 1999 aan de Nationale ombudsman het volgende aan:

"...Op de eerste plaats vraagt de gemachtigde aan te geven, mede gelet op de tijdsduur die verlopen is sinds betrokkene aanvragen, wanneer het leeftijdsonderzoek van betrokkene daadwerkelijk zal plaatsvinden. Hierbij geeft de gemachtigde aan dat verwacht had mogen worden dat het onderzoek naar de leeftijd van betrokkene al uitgevoerd zou zijn in de maanden gelegen tussen november 1996 en maart 1997.

Ik kan u in dit kader mededelen dat het leeftijdsonderzoek van betrokkene niet had kunnen plaatsvinden tussen november 1996 en maart 1997, aangezien juist in deze periode de leeftijdsonderzoeken zijn opgeschort in afwachting van de uitspraak van de meervoudige kamer inzake het leeftijdsonderzoek.

Met betrekking tot de vraag van de gemachtigde wanneer het leeftijdsonderzoek van betrokkene daadwerkelijk zal plaatsvinden, verwijs ik naar mijn brief van 31 maart 1999, waarin reeds is aangegeven dat onder meer de geografische locatie van betrokkene in Nederland, de taal die betrokkene spreekt en ook de datum van zijn aanvragen van invloed zijn op de termijn waarbinnen het leeftijdsonderzoek uitgevoerd zal worden. Er wordt verder naar gestreefd personen uit een zelfde regio zoveel mogelijk tezamen op te roepen. Betrokkene is uitgenodigd voor een leeftijdsonderzoek op 18 juni 1999.

Het tweede commentaar van gemachtigde betreft de vraag om de reden te vermelden waarom juist aan de opgegeven leeftijd van betrokkene wordt getwijfeld. Gemachtigde stelt dat "de Staatssecretaris niet duidelijk heeft aangegeven hoe betrokkene er uit zag en welk gedrag heeft geleid tot vragen omtrent de leeftijd".

Reeds in mijn brief van 31 maart 1999 is medegedeeld welke criteria aanleiding kunnen geven een leeftijdsonderzoek in te stellen. Nu er in casu op grond van deze criteria twijfel gerezen is over de door betrokkene opgegeven leeftijd, en betrokkene de opgegeven leeftijd nog immer niet op objectieve wijze heeft aangetoond, is dezerzijds de twijfel op dit punt nog niet weggenomen. Zoals reeds eerder gesteld en gemotiveerd, hecht ik er dan ook aan het leeftijdsonderzoek af te wachten alvorens een beslissing op de door betrokkene ingediende aanvragen te nemen..."

2. Naar aanleiding van de vraag van de Nationale ombudsman wanneer de leeftijdsonderzoeken nu precies zijn opgeschort deelde een medewerker van de IND, Regionale Directie Zuid-Oost de Nationale ombudsman op 12 juli 1999 telefonisch mee, dat de IND de leeftijdsonderzoeken niet heeft opgeschort, althans dat het initiatief niet van de IND is uitgegaan. De betrokken onderzoeker zou zijn medewerking niet langer aan de leeftijdsonderzoeken willen verlenen, aldus de medewerker van de IND. Een specifiek beslissingsmoment was niet aan te geven. Wel kon de betrokken medewerker mededelen dat de laatste leeftijdsonderzoeken eind november, begin december 1996 hadden

plaatsgevonden.

Beoordeling

1. Verzoeker, een asielzoeker van Liberiaanse nationaliteit en - naar zijn opgave - geboren op 21 november 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 27 november 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 deels gegrond is gelet op de lange duur van de behandeling van de aanvragen. 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 (2 juli 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.