



Rapport

Datum: 4 juli 2003

Rapportnummer: 2003/203

Klacht

Verzoeker, een Iraakse asielzoeker, klaagt erover dat een medewerkster van het Gemeenschappelijk Kenniscentrum Procesvertegenwoordiging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tijdens het optreden op een rechtszitting waar zijn beroep werd behandeld op 28 februari 2001 de rechter onjuist heeft geïnformeerd. In dit verband klaagt hij er met name over dat die medewerkster heeft gesteld dat op grond van het algemeen ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 12 april 2000 betreffende de situatie in Noord-Irak alleen vrouwen met problemen in de clansfeer als risicogroep zijn aangemerkt, terwijl uit een briefwisseling met het Hoofd van de Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND blijkt dat ten tijde van de zitting geen duidelijkheid bestond over de vraag of de betreffende passage uit dat ambtsbericht ook van toepassing was op mannen.

Voorts klaagt verzoeker erover dat de IND zijn klacht hierover kennelijk ongegrond heeft verklaard en daaraan een ondeugdelijke motivering ten grondslag heeft gelegd. Tenslotte klaagt hij erover dat hij naar aanleiding van zijn klacht niet is gehoord door de IND.

Beoordeling

A. Ten aanzien van de procesvertegenwoordigster

1. Ter terechtzitting van de Vreemdelingenkamer van de rechtbank te 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zwolle, op 28 februari 2001 behandelde de rechtbank het beroep in de asielprocedure van verzoeker, een asielzoeker afkomstig uit Noord-Irak. Tijdens die zitting stelde de procesvertegenwoordigster van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dat op grond van het algemeen ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 12 april 2000 betreffende de situatie in Noord-Irak (zie Achtergrond, onder **2.**) vrouwen met problemen in de clansfeer als risicogroep zijn aangemerkt. De rechtbank verklaarde verzoekers beroep ongegrond en overwoog onder meer, mede gezien de uiteenzetting ter zitting van de procesvertegenwoordigster, het gerechtvaardigd te achten dat de Staatssecretaris van Justitie verzoeker niet behandelde als vallende onder bedoelde risicogroep.

2. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de procesvertegenwoordigster van de IND dit standpunt over vrouwen als risicogroep naar voren bracht, terwijl uit een briefwisseling met het Hoofd van de Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND blijkt dat ten tijde van de zitting geen duidelijkheid bestond over de vraag of de betreffende passage uit dat ambtsbericht ook van toepassing was op mannen.

3. Verzoeker kan in dit standpunt niet worden gevolgd. Hiertoe is in de eerste plaats redengevend dat, zoals de Staatssecretaris terecht naar voren heeft gebracht, ten tijde van de rechtszitting op 28 februari 2001 het beleid gold zoals neergelegd in Werkinstructie 188 (zie Achtergrond, onder **3.**). Dit beleid was gebaseerd op eerdergenoemd algemeen

ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 12 april 2000 betreffende de situatie in Noord-Irak. De betrokken procesvertegenwoordigster heeft conform het toentertijd geldende beleid ter zitting uiteengezet waarom vrouwen met problemen in de clansfeer als risicogroep waren aangemerkt. De rechtbank heeft dit standpunt gevolgd en geoordeeld dat verzoeker niet onder deze risicogroep viel.

Voorts kan uit de briefwisseling tussen verzoekers gemachtigde en het Hoofd van de Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND (zie Bevindingen, onder **A.2.**) niet worden afgeleid dat ten tijde van genoemde zitting sprake was van een op handen zijnde wijziging van het standpunt van de Staatssecretaris in die zin dat ook mannen met clanproblemen tot die risicogroep zouden behoren. Uit die briefwisseling komt onder meer naar voren dat een nieuw ambtsbericht betreffende de situatie in Noord-Irak werd verwacht en dat in algemene zin kan worden gesteld dat in de ambtsberichten zoveel mogelijk de veiligheidssituatie in het betreffende land wordt beschreven.

Anders dan verzoeker meent, kan op grond hiervan niet worden gezegd dat uit de briefwisseling kan worden afgeleid dat geen duidelijkheid bestond over de vraag of de betreffende passage uit dat ambtsbericht ook van toepassing was op mannen. Hierbij komt, zoals de Staatssecretaris terecht stelt, dat eerst na het uitbrengen van een nieuw ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken wordt overwogen of het bestaande beleid dient te worden voortgezet of gewijzigd. Een geactualiseerd algemeen ambtsbericht over Noord-Irak is overigens eerst in november 2002 verschenen.

Verzoeker heeft dan ook een onjuiste conclusie verbonden aan de briefwisseling met genoemd Hoofd van de Afdeling Uitvoeringsbeleid.

De onderzochte gedraging is op dit punt dan ook behoorlijk.

B. Ten aanzien van de klachtafhandeling door de IND

1. Verzoeker klaagt er voorts over dat de IND zijn klacht over de procesvertegenwoordigster kennelijk ongegrond heeft verklaard en daaraan een ondeugdelijke motivering ten grondslag heeft gelegd en dat hij naar aanleiding van zijn klacht niet is gehoord.

2. Gelet op de Memorie van Toelichting op artikel 9:10 Awb jo artikel 7:3 Awb (zie Achtergrond, onder **1.**, **2.** en **3.**) mag worden aangenomen dat van een kennelijk ongegronde klacht sprake is, wanneer uit het klaagschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de klacht van de klager ongegrond is en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie. In gevallen van kennelijke ongegrondheid van de klacht komt het bestuursorgaan dus reeds na kennisneming van het klaagschrift tot de conclusie dat de daarin neergelegde klacht geen doel kan treffen en de gedraging waarover wordt geklaagd juist is te achten. De wetgever heeft hier evenals bij de bezwaarschriftprocedure een

restrictieve toepassing beoogd.

3. Gelet op hetgeen hiervoor onder **A.** wordt overwogen heeft de IND op goede gronden de klacht kennelijk ongegrond kunnen verklaren. Uit het klaagschrift met bijlagen bleek direct dat de procesvertegenwoordigster op de betreffende rechtszitting het toentertijd geldende beleid voor vrouwen correct uiteen had gezet en dat de vreemdelingenrechter haar hierin had gevolgd in die zin dat dit beleid niet van toepassing was op verzoeker.

De IND kon dan ook na kennisneming van het klaagschrift met bijlagen tot de conclusie komen dat de klacht geen doel kon treffen en dat de gedraging van de procesvertegenwoordigster juist was te achten. In de klachtafhandelingsbrief heeft de IND dit ook uitgebreid gemotiveerd.

Verzoeker kan dan ook niet worden gevolgd in zijn standpunt dat de IND een ondeugdelijke motivering aan de klachtafdoening ten grondslag heeft gelegd.

Gezien deze conclusies heeft de IND met toepassing van artikel 9:10, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder **1.**) kunnen afzien van het horen van de gemachtigde over de klacht. Het horen van verzoekers gemachtigde had weinig meer kunnen toevoegen, terwijl hij in dit geval in een informeel gesprek reeds was 'gehoord' door de IND op zijn concept-klacht (zie Bevindingen, onder **A.1.** en **A.3.**).

In zoverre is de onderzochte gedraging eveneens behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Immigratie- en Naturalisatiedienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is ongegrond.

Onderzoek

Op 29 oktober 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer J., ingediend door de heer mr. W.J.C. Robben, medewerker van de Stichting Rechtsbijstand Asiel te 's-Hertogenbosch, met een klacht over een gedraging van een met name genoemde medewerkster van het Gemeenschappelijk Kenniscentrum Procesvertegenwoordiging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedraging, die thans wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

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

betrekking hebben. De betrokken ambtenaar werd in de gelegenheid gesteld op de klacht te reageren, maar maakte hiervan geen gebruik.

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.

Verzoeker berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaf geen aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Bij faxbericht van 29 mei 2001 diende verzoekers gemachtigde bij de IND een klacht in, in het faxbericht aangeduid als 'concept-klacht', over een gedraging van een procesvertegenwoordigster van de IND ter terechtzitting op 28 februari 2001 van de Vreemdelingenkamer van de arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zwolle. Tijdens die zitting behandelde de rechtbank het beroep in de asielprocedure van verzoeker; bij uitspraak van 12 april 2001 verklaarde de rechtbank verzoekers beroep ongegrond. De rechtbank overwoog onder meer, mede gezien de uiteenzetting ter zitting van de procesvertegenwoordigster, het gerechtvaardigd te achten dat de Staatssecretaris van Justitie verzoeker niet behandelde als vallende onder de risicogroep van vrouwen in Noord-Irak met problemen in de clansfeer.

2. Voorafgaand aan het indienen van de 'concept-klacht' vond een briefwisseling plaats tussen verzoekers gemachtigde en de IND. Bij brief van 4 mei 2001 antwoordde het Hoofd Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND als volgt op een brief van verzoekers gemachtigde van 17 april 2001:

"...Door tussenkomst van de heer W. van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontving ik uw brief van 17 april 2001. In navolging van de tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND gemaakte afspraken beantwoord ik hierbij de in uw brief gestelde vragen.

In uw brief vraagt u of het Ministerie van Buitenlandse Zaken, naar aanleiding van de door u genoemde uitspraak van de rechtbank Den Haag, van de Staatssecretaris van Justitie een verzoek heeft gekregen om inlichtingen te verstrekken en of deze zijn verstrekt. Het

betreft inlichtingen omtrent problemen in de traditionele (clan-)sfeer, met name erewraak, en het risico dat naast vrouwen ook mannen in Irak hierbij zouden kunnen lopen.

In antwoord op uw vragen kan ik u meedelen dat er binnenkort een nieuw ambtsbericht betreffende de situatie in Noord-Irak wordt verwacht. In algemene zin kan gesteld worden dat in de ambtsberichten zoveel mogelijk de veiligheidssituatie in het betreffende land wordt beschreven. Ik verwacht dan ook dat het te verschijnen ambtsbericht hierover voldoende duidelijkheid biedt...”

Hierop reageerde verzoekers gemachtigde als volgt bij brief van 15 mei 2001:

“...Bij brief d.d. 17 april 2001 verzocht ik, onder verwijzing naar een passage uit het ambtsbericht van april 2000, aan BuiZa om informatie aan mij te verstrekken. Ik wilde vernemen of BuiZa aan de Staatssecretaris van Justitie, althans de IND, inlichtingen had verstrekt over de vraag of de betreffende passage in het ambtsbericht al dan niet van toepassing zou zijn op mannen. Tevens wilde ik vernemen of namens de Staatssecretaris van Justitie (...) een verzoek aan BuiZa was gericht om op dit punt nader onderzoek te doen.

Op 3 mei 2001 deelde de heer W. van BuiZa mij mede dat mijn brief was doorgestuurd naar de IND. Bij brief d.d. 4 mei 2001 ontving ik een schriftelijke reactie van u.

Uw reactie vat ik als volgt op. BuiZa heeft geen informatie aan de Staatssecretaris van Justitie, althans de IND, verstrekt over de wijze waarop de betreffende passage uit het ambtsbericht van april 2000 dient te worden geïnterpreteerd. Daarnaast is namens de Staatssecretaris van Justitie opdracht gegeven aan BuiZa om n.a.v. de uitspraak van Pr. Rb. 's-Gravenhage, 22 december 2000, AWB 99/8490, onderzoek te verrichten naar de vraag of de betreffende passage uit het ambtsbericht eveneens van toepassing is op mannen.

Indien ik binnen één week na dagtekening van deze brief geen schriftelijke reactie van u ontvang, mag ik er redelijkerwijs op vertrouwen dat mijn opvatting van uw reactie volledig correct is...”

Het Hoofd Afdeling Uitvoeringsbeleid bracht in reactie hierop het navolgende naar voren in de brief van 16 mei 2001:

“...Naar aanleiding van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag is er geen aparte vraag aan de Minister van Buitenlandse Zaken gesteld betreffende de toepasselijkheid van de passage omtrent erewraak op mannen. Binnenkort wordt een nieuw algemeen ambtsbericht betreffende Noord-Irak verwacht. Verwacht wordt dat dit ambtsbericht ook op dit punt voldoende duidelijkheid verschaft. Indien evenwel geconcludeerd wordt dat na het vrijgeven van het ambtsbericht nog vragen hieromtrent onbeantwoord blijven, zal de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht worden dit punt nader te onderzoeken...”

3. Naar aanleiding van de 'concept-klacht' vond op uitnodiging van de IND op 7 juni 2001 een gesprek plaats tussen de gemachtigde en de vestigingsmanager van het Gemeenschappelijk Kenniscentrum Procesvertegenwoordiging van de IND, vestiging Den Bosch, onder wiens verantwoordelijkheid de betrokken procesvertegenwoordigster werkzaam was. Mede naar aanleiding van dit gesprek bevestigde die vestigingsmanager een en ander in een brief van 15 juni 2001:

“...In aansluiting op ons (informeel) gesprek d.d. 7 juni jl. betreffende uw (concept) klacht over het optreden ter terechtzitting van mevrouw K. van mijn afdeling, kan ik u het volgende mededelen.

Naar mijn oordeel is het optreden van mevrouw K. tijdens de openbare behandeling van de zitting van 28 februari jl. correct geweest

Volledigheidshalve deel ik u mede dat mevrouw K. ten tijde van de behandeling niet op de hoogte was van de inhoud van het nog te verschijnen ambtsbericht betreffende de situatie in Noord-Irak, zoals verwoord in de brief d.d. 4 mei jl. van mevrouw M. (Hoofd Afdeling Uitvoeringsbeleid)...”

4. Bij brief van 4 september 2001 diende verzoekers gemachtigde een klacht in bij de IND over het optreden van de procesvertegenwoordigster tijdens de rechtzitting van de Vreemdelingenkamer te Zwolle.

De IND verklaarde bij brief van 23 oktober 2001 verzoekers klacht kennelijk ongegrond. In deze brief deed de IND de klacht als volgt af:

“...Voorgeschiedenis

Bij faxbericht van 29 mei 2001 heeft u een klacht, door u in uw faxbericht als 'concept-klacht' aangeduid, ingediend over de gedraging van een procesvertegenwoordiger ter zitting van de arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zwolle van 28 februari 2001. Uitspraak naar aanleiding van deze zitting is gedaan op 12 april 2001.

Naar aanleiding van deze 'concept-klacht' bent u door de heer L., vestigingsmanager van de GCPV-vestiging Den Bosch onder wiens verantwoordelijkheid de betreffende medewerker valt, uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek heeft plaatsgevonden op 7 juni 2001. Mede naar aanleiding van dit gesprek heeft de heer L. een en ander schriftelijk in een brief van 15 juni 2001 aan u bevestigd. De afspraak tussen u beiden was dat u zou aangeven als u niet tevreden was met de afhandeling van uw klacht tot dat moment. Indien en voorzover u niet tevreden zou zijn, zou u de klacht alsnog formeel indienen,

Bij brief van 4 september 2001 heeft u uw klacht formeel ingediend.

Ik heb uw klacht beoordeeld in het licht van de wettelijke eisen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (H9 Awb) en de afspraken zoals die mede in overleg met het instituut van de Nationale ombudsman tot stand zijn gekomen en zijn neergelegd in TBV 1999/14 en de IND-interne werkinstructie 200.

Aldus uw klacht beoordelend kom ik tot de volgende slotsom:

(...)

Hoorplicht

Gelet op het bepaalde in artikel 9:10 lid 1 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) dient u en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, gehoord te worden. Van het horen kan op grond van de leden twee of drie van artikel 9:10 Awb worden afgezien. Zoals uit het hierna volgende zal blijken, acht ik het bepaalde in artikel 9:10 lid 2 Awb in deze van toepassing. Van horen is daarmee afgezien.

Besluit

Ik acht de in uw brief van 4 september 2001 geuite klacht jegens mijn medewerker mevr. mr. K. kennelijk ongegrond. Conform het vereiste in artikel 9:12 Awb treft u in het hierna volgende mijn motivering aan.

Motivering

Blijkens uw brief, van 4 september 2001 klaagt u erover dat de gemachtigde van de Staatssecretaris van Justitie naar voren heeft gebracht dat in het beleid van de Staatssecretaris van Justitie vrouwen uit Irak, die in familiekring of daarbuiten bedreigd worden met bloed- of erwraak, als een bijzondere risicogroep worden aangemerkt. Ten onrechte, zo meent u, is daarbij de suggestie gewekt dat mannen niet als bijzondere risicogroep dienen te worden aangemerkt, indien en voorzover zij met bloed- of erwraak zouden worden geconfronteerd.

Blijkens het procesverbaal van zitting en de uitspraak van 12 april 2001, is het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie ten aanzien van vrouwen die bedreigd worden met bloed- of erwraak correct weergegeven. Uit niets blijkt dat de betreffende procesvertegenwoordiger met de gewraakte uitlating ter zitting of los hiervan gesteld heeft dat mannen geen risico lopen of dat mannen een zodanig risico lopen dat zij niet als risicogroep zijn aan te merken. Zij heeft zich over de positie van mannen niet, althans niet op de door u bedoelde wijze uitgelaten.

Nu het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie in deze op correcte wijze is weergegeven, kan het er niet voor gehouden worden dat de betreffende procesvertegenwoordiger de rechter ter zitting bewust, althans verwijtbaar onjuist heeft

voorgelicht. Een en ander is ook naar voren gekomen in het gesprek dat u met de heer L. op 7 juni. j.l. hebt gehad. Nu noch uit het beiderzijds bekende procesdossier, het procesverbaal van zitting, de uitspraak en ook niet uit uw brief van 4 september 2001 iets anders is af te leiden dan dat op correcte wijze de beleidsopvatting van de Staatssecretaris van Justitie - waar u het blijkens het verhandelde ter zitting, de gewisselde stukken en het gesprek van 7 juni 2001 niet mee eens bent - is verkondigd, acht ik uw klacht in deze kennelijk ongegrond. Nader onderzoek acht ik in deze niet noodzakelijk.

Voorzover tussen u en de Staatssecretaris van Justitie een verschil van inzicht zou bestaan in het beleid zoals dat door de Staatssecretaris van Justitie wordt gevoerd ten aanzien van uit Irak afkomstige asielzoekers in het algemeen en zij die mogelijk te vrezen hebben voor bloed- of erewraak in het bijzonder, verwijs ik u naar de gebruikelijke bestuursrechtelijke procedure van bezwaar en beroep. De klachtprocedure als vermeld in hoofdstuk 9 Awb is geen bijzonder rechtsmiddel bovenop of in plaats van de gebruikelijke procesgang van bezwaar en/of beroep...”

B. Standpunt verzoeker

Zie hiervoor onder Klacht.

C. Standpunt staatssecretaris van justitie

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie bracht in reactie op de klacht het navolgende naar voren in haar brief van 18 juni 2002:

“...Voordat ik inhoudelijk zal ingaan op de hierboven geformuleerde klacht van verzoeker, wil ik u verwijzen naar de brief van de Directeur van het Gemeenschappelijk Centrum Procesvertegenwoordiging van 23 oktober 2001. Deze brief (...) behandelt de klacht die verzoeker op 4 september 2001 heeft ingediend. Om onnodige herhaling te voorkomen, wil ik verwijzen naar de inhoud van deze brief, met name daar waar het gaat om de ontvankelijkheid van de klacht en de motivering die ten grondslag is gelegd aan de beslissing de klacht kennelijk ongegrond te verklaren.

Thans wil ik het volgende opmerken naar aanleiding van de klacht van verzoeker van 26 oktober 2001.

Allereerst wil ik nogmaals benadrukken dat het door mevrouw K. gehouden pleidooi ter terechtzitting van de arrondissementsrechtbank Zwolle op 28 februari 2001 een beleidsgerelateerde en zaaksgerichte stellingname betrof. Het geschil dat thans aan u voorligt, betreft naar mijn mening niet de wijze van bejegening, maar het verschil van mening van (verzoekers gemachtigde; N.o.) met de vertegenwoordigster van de Staatssecretaris van Justitie over de interpretatie van het terzake geldende beleid. Een dergelijk verschil van mening kan niet als een klacht als bedoeld in de Wet Nationale ombudsman worden aangemerkt. Voorzover in de klacht gelezen en begrepen zou moeten

worden dat geklaagd wordt over het in de ogen van verzoeker bewust, althans verwijtbaar, onjuist voorlichten van de rechter ter zitting door mevrouw K., betreft het wel een klacht als bedoeld in de Wet Nationale ombudsman. Ik ben echter van mening dat deze klacht niet kan slagen, aangezien het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie door mevrouw K. ter zitting op juiste wijze is weergegeven. Het volgende is daarbij van belang.

Conform het ten tijde van de zitting geldende beleid (openbare werkinstructie 188) heeft mevrouw K. ter zitting uitgelegd waarom vrouwen als risicogroep worden aangemerkt als het gaat om problemen in de clansfeer (te denken valt aan eerwraak). Door mevrouw K. is terecht meegedeeld dat verzoeker niet onder deze risicocategorie valt. Uit niets blijkt dat mevrouw K. zou hebben gezegd dat mannen geen risico lopen of dat mannen een zodanig risico lopen dat zij niet als risicogroep zijn aan te merken. Zij heeft zich over de positie van mannen niet, althans niet op de door de heer Robben bedoelde wijze uitgelaten. (...)

Verder kan ik de stellingname van (verzoekers gemachtigde; N.o.), inhoudende dat mevrouw K. ter zitting een interpretatie geeft van een gedeelte van het algemeen ambtsbericht, terwijl uit briefwisseling tussen (verzoekers gemachtigde; N.o.) en het Hoofd van de Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND blijkt dat ten tijde van de zitting nog geen standpunt daarover was ingenomen, niet volgen. Ten tijde van de zitting had de Staatssecretaris van Justitie wel degelijk een standpunt ingenomen. Dit standpunt was neergelegd in werkinstructie 188.

Vanzelfsprekend is de komst van een nieuw ambtsbericht, waaraan door het Hoofd van de Afdeling Uitvoeringsbeleid in haar brieven van 4 mei 2001 en 16 mei 2001 werd gerefereerd, altijd een moment van bezinning voor de Staatssecretaris van Justitie of het bestaande beleid dient te worden voortgezet of gewijzigd. De inhoud van de brieven van het Hoofd van de Afdeling Uitvoeringsbeleid moeten dan ook in dat kader worden gelezen. Uit die brieven is niet af te leiden dat de Staatssecretaris van Justitie niet langer vasthield aan het beleid zoals neergelegd in werkinstructie 188. Overigens, worden mannen in het huidige beleid (hoofdstuk C8 Vreemdelingencirculaire 2000) nog steeds niet als risicogroep aangemerkt als het gaat om eerwraak.

Naar mijn mening is de klacht van verzoeker van 4 september 2001 door middel van de brief van 23 oktober 2001 op correcte wijze en deugdelijk gemotiveerd conform hoofdstuk 9 Awb (Algemene wet bestuursrecht) afgehandeld. Nu de klacht kennelijk ongegrond was, kon op grond van artikel 9:10 lid 2 Awb van horen worden afgezien. Dit te meer, daar met (verzoekers gemachtigde; N.o.) op 7 juni 2001 een informeel gesprek heeft plaatsgevonden waar de standpunten over en weer uitvoerig zijn besproken.

Gelet op het voorgaande acht ik de klacht van verzoeker van 26 oktober 2001 op alle onderdelen ongegrond..."

D. Reactie verzoeker

Verzoekers gemachtigde liet in zijn brief van 14 augustus 2002 weten dat zijns inziens de Staatssecretaris in haar brief van 18 juni 2002 geen nieuwe argumenten naar voren bracht en hij verwees als zijn reactie naar de klachtbrief van 26 oktober 2001.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 9:1

“1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.”

Artikel 9:10

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.”

Artikel 7:3

“Van het horen van de belanghebbenden kan worden afgezien indien:

(...)

b. het bezwaar kennelijk ongegrond is.”

2. Memorie van Toelichting Awb (Kamerstukken Tweede Kamer 1988-1989, 21 221, nr. 3, pagina 148-150)

“In dit artikel (7:3 Awb; N.o.) wordt een aantal uitzonderingen geformuleerd op de hoofdregel van artikel (7:2 Awb; N.o.).

Het gaat om een aantal uitzonderingsgevallen waarin het horen van de betrokken belanghebbende(n) achterwege kan blijven, wanneer zulks voor een zorgvuldige heroverweging en besluitvorming niet nodig is. Artikel (7:3; N.o.) onderdelen a tot en met d, noemt vier typen van gevallen waarin het horen van belanghebbenden kan worden afgezien: (...), (b) het bezwaar is kennelijk ongegrond, (...). Artikel (7:3; N.o.) biedt aldus

voldoende mogelijkheden om in de situaties waarin het horen niet zinvol is te achten, daarvan ook daadwerkelijk af te zien. (...)

De in onderdeel b opgenomen uitzondering, die in het voorontwerp niet voorkwam, heeft betrekking op het geval dat het bezwaar kennelijk ongegrond is. Deze uitzondering voorziet in de mogelijkheid om een bezwaarschrift op inhoudelijke gronden vereenvoudigd af te doen. Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie.

Als voorbeelden van gevallen waarin sprake kan zijn van een kennelijk ongegrond bezwaar kunnen de volgende worden genoemd: gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift; het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat in het bezwaarschrift melding wordt gemaakt van sedert het eerste besluit nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden; het bezwaar richt zich tegen een beslissing welke geheel overeenkomt met vast - door de rechter aanvaard - beleid. De uitzondering op de hoorplicht mag in deze gevallen slechts gebruikt worden indien het verwacht kan worden dat het horen nog van belang is voor het vaststellen van feiten en omstandigheden die op de beslissing van invloed zijn.

In gevallen van kennelijke ongegrondheid van het bezwaar komt het bestuursorgaan dus reeds na kennisneming van het bezwaarschrift tot de conclusie dat de daarin vervatte bezwaren geen doel kunnen treffen en de bestreden primaire beschikking overeind dient te blijven.

De gevallen waarin een bezwaar kennelijk ongegrond is, vertonen enige verwantschap met de gevallen waarin het beroep op de rechter kennelijk ongegrond is. Er zijn evenwel verschillen die voortvloeien uit de omstandigheid dat het bestuur is gehouden tot een bestuurlijke heroverweging van de primaire beslissing en de rechter tot een rechtmatigheidstoetsing van het aan zijn oordeel onderworpen besluit. De rechter kan reeds op de grondslag van het beroepschrift tot de beslissing komen dat de in het beroepschrift neergelegde bezwaren niet tot vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden op een van de beroepsgronden. Bezwaren die niet tot een vernietiging door de rechter zullen leiden, omdat deze niet de rechtmatigheid van de bestuurlijke beslissing betwisten, kunnen evenwel in het kader van een bestuurlijke heroverweging tot een andere bestuursbeslissing dan de oorspronkelijke leiden.

Het is van het grootste belang dat het bestuursorgaan artikel (7:3 Awb; N.o.), onderdeel b, met grote zorgvuldigheid en behoedzaamheid toepast. De doeleinden die de wetgever met een verplichte bezwaarschriftprocedure beoogt te realiseren, zullen niet worden verwezenlijkt, indien zorgvuldige toepassing van deze bepaling niet zou zijn verzekerd. Er

moet worden gewaakt dat bestuursorganen op lichtvaardige wijze met de uitzonderingsbepaling omspringen en te snel tot het oordeel komen dat er sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar en deswege van het horen van de belanghebbende kan worden afgezien.

De bestuursorganen zullen er in de eerste plaats zelf voor moeten zorg dragen dat de bepaling juiste toepassing vindt. Goede interne procedures zijn daartoe noodzakelijk. Ter voorkoming van onzorgvuldige toepassing van deze uitzonderingsbepaling is het wenselijk dat de beslissing om de belanghebbende niet in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord op de grond dat zijn bezwaar kennelijk ongegrond (of kennelijk niet-ontvankelijk) is, niet (uitsluitend) wordt genomen door degene die betrokken is geweest bij de voorbereiding van de primaire beslissing.

In de tweede plaats wordt een evenwichtig gebruik van de voorgestelde voorziening verzekerd door de rechterlijke controle. (...)

Ondergetekenden verwachten dat de rechter met het oog op een goed functionerende bezwaarschriftprocedure en op een zinvolle behandeling van het beroep nauwgezet zal toezien op een zorgvuldige toepassing van deze bepaling.

(...)

Ten slotte wordt naar voren gebracht dat zeer wel denkbaar is dat het bestuursorgaan het ook bij kennelijke ongegrondheid van het bezwaar toch nuttig acht op enigerlei wijze mondeling contact te zoeken met de indiener van het bezwaarschrift, hetzij door middel van regulier horen, hetzij informeel. Het kan immers ook in die gevallen nuttig zijn de burger enige uitleg te geven (en; N.o.) om hem zijn mening te laten geven. Door dit contact kunnen enkele van de doeleinden van het horen op de voet van artikel (7:2 Awb; N.o.), zoals nader uiteengezet in de toelichting op dat artikel, niettemin worden verwezenlijkt, ook al zal dit niet leiden tot een wijziging van het bestreden besluit.”

3. Memorie van Toelichting Aanvulling Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Kamerstukken Tweede Kamer 1997-1998, 25 837, nr. 3, pagina 20)

“Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. (Verwezen wordt naar artikel 7:3 Awb; N.o.).

(...)

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten.”

4. Algemeen ambtsbericht Noord-Irak van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 12 april 2000 (nadien geactualiseerd bij Algemeen ambtsbericht van 23 november 2002).

In Hoofdstuk 3, Mensenrechten, paragraaf 3.4, Positie van specifieke groepen, is in subparagraaf 3.4.7, Vrouwen, een aparte paragraaf gewijd aan een aantal aspecten van de positie van vrouwen in de traditionele Koerdische maatschappij in Noord-Irak. De verhoudingen tussen mannen en vrouwen en opvattingen over hun rolpatronen worden vooral buiten de steden nog sterk door sociale tradities bepaald, aldus die paragraaf. In die paragraaf staat voorts onder meer vermeld dat vrouwen, die door openlijk protest tegen een door de familie geselecteerde huwelijkspartner, overspel of anderszins hun familie 'te schande maken', het risico lopen om het leven te worden gebracht. Over mogelijke bescherming staat op pagina 82 vermeld:

“...Vrouwen die ten gevolge van een conflict in de traditionele (clan)sfeer in PUK- (Patriottische Unie van Koerdistan; N.o.) of KDP (Koerdistaanse Democratische Partij; N.o.)-gebied problemen ondervinden, kunnen in veel gevallen niet afdoende bescherming van de Koerdische autoriteiten inroepen...”

In hoofdstuk 4, Vluchtelingen en ontheemden, staat op pagina 88 vermeld:

“4.2.1 Risicogroepen

Bepaalde groepen in Noord-Irak lopen het risico van vervolging zonder dat zij daartegen afdoende bescherming van de Koerdische autoriteiten kunnen inroepen.

(...)

* Vrouwen die problemen vrezen als gevolg van een conflict in de traditionele (clan)sfeer.
231

Behoort men tot een van deze risicogroepen dan kan men gevaar lopen met ernstige mensenrechtenschendingen van de zijde van één van de vele partijen te worden geconfronteerd, zonder dat KDP of PUK in staat of bereid is afdoende bescherming te bieden.

(...)

231 Zie subparagraaf 3.4.7”

5. IND - Werkinstructie nr. 188 van 18 december 1998 (geldig tot en met 31 mei 2001, thans opgenomen in hoofdstuk C8 van de Vreemdelingencirculaire 2000).

“2. Statusverlening

(...)

2.2.b Indicaties vtv-humanitair

Een vtv-humanitair kan geïndiceerd zijn indien aannemelijk is, dat betrokkenen behoort tot een van de volgende categorieën.

(...)

* Vrouwen uit Noord-Irak die ten gevolge van een conflict in de clansfeer geen afdoende bescherming van de Koerdische autoriteiten kunnen inroepen.”