



Rapport

Datum: 17 maart 2006

Rapportnummer: 2006/088

Klacht

Verzoeker, asielzoeker uit Turkije, klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hem op 17 november 2004 heeft gepresenteerd aan de Turkse autoriteiten op het Turkse consulaat, terwijl verzoeker op 28 oktober 2004 de president van de rechtbank had verzocht de werking van het besluit van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 26 oktober 2004, waarin verzoekers asielverzoek van 16 september 2004 werd afgewezen, op te schorten.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoeker, van Turkse nationaliteit, reisde op 15 september 2004 Nederland in en werd op die datum in vreemdelingenbewaring gesteld. Op 16 september 2004 diende hij een asielverzoek in, waarop op 26 oktober 2004 door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie afwijzend werd beslist. Tegen deze beslissing diende verzoeker bij de rechtbank een beroepschrift in. Tevens diende hij bij de president van de rechtbank een verzoek om voorlopige voorziening in om hangende de beslissing op het beroep de uitzetting achterwege te laten. Op 5 november 2004 diende verzoeker bij de rechtbank een beroepschrift in tegen de hem opgelegde maatregel van bewaring.

2. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) presenteerde verzoeker op 17 november 2004 bij de Turkse autoriteiten op het Turkse consulaat in Den Haag. Tegen deze handelwijze diende verzoeker op 19 november 2004 een klacht in bij de IND. Op 26 november 2004 verklaarde de rechtbank het beroep tegen de vreemdelingenbewaring ongegrond. De op 17 november 2005 ingediende klacht verklaarde de minister op 3 januari 2005 kennelijk ongegrond. In de klachtafdoening stelde de minister onder meer:

"Niet is in het geschil dat de betrokken vreemdeling gebruik heeft gemaakt van een vals dan wel vervalst identiteitsdocument, zich bedient van één of meerdere aliassen en verdacht wordt van het plegen van een misdrijf. Deze omstandigheden zijn betrokken bij de beslissing om betrokkene in de beroepsfase te presenteren. Met de feitelijke uitzetting is gewacht op het oordeel van de (voorzieningen-)rechter. Bij de behandeling van het beroep tegen de bewaring is de door u in uw (klacht; N.o.) genoemde gang van zaken aan de orde geweest en de rechter heeft geoordeeld dat van een onevenwichtigheid die tot opheffing van de bewaring dient te leiden, geen sprake is (uitspraak van 26 november 2004, r.o. 4 (zie Achtergrond, onder 4.).

De klacht is gelet op het vorenstaande kennelijk ongegrond."

3. In zijn verzoekschrift gericht aan de Nationale ombudsman van 8 februari 2005 stelde verzoeker zich op het standpunt dat een redelijke uitleg van het refoulementverbod (zie

Achtergrond, onder 1.) met zich brengt dat de Nederlandse overheid zich onthoudt van handelingen ter voorbereiding van de uitzetting van de betrokken vreemdeling tot het moment dat door een rechter is beslist dat er met betrekking tot diegene in redelijkheid geen twijfel over kan bestaan, dat hij geen vluchteling is. Omdat er op het moment dat verzoeker werd gepresenteerd door de rechter nog geen oordeel was gegeven over zijn asielverzoek, bestond de mogelijkheid dat hij als vluchteling werd geconfronteerd met de autoriteiten van het land van herkomst waartegen hij bescherming had gevraagd en had de IND in strijd met het refoulementverbod gehandeld, aldus verzoeker. Hij verwees hierbij naar een uitspraak van 16 december 2004 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waaruit naar voren komt dat rechtmatigheid van de bewaring en die van een presentatie bij de autoriteiten van het land van herkomst, gescheiden dienen te worden beoordeeld.

Verzoeker deelde tevens mee dat de president van de rechtbank bij uitspraak van 9 december 2004 zijn verzoek om voorlopige voorziening had toegewezen en het beroep gegrond had verklaard.

4. De minister reageerde op 14 juni 2005 op de klacht. Zij gaf in haar reactie onder meer het volgende aan:

"Het beleid zoals neergelegd in A4/6.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000; zie Achtergrond, onder 3.) laat ruimte om een vreemdeling die op een vrijheidsontnemende maatregel vastzit hangende een asielprocedure te presenteren ter verkrijging van een vervangend reisdocument. In de klacht wordt ten onrechte gesteld dat een dergelijke presentatie in strijd is met het refoulementverbod zoals neergelegd in het Vluchtelingenverdrag. De vreemdeling bevindt zich immers gedurende de presentatie in de macht van de Nederlandse autoriteiten, zodat hij gedurende die procedure geen risico op vervolging dan wel schending van artikel 3 EVRM loopt. De feitelijke uitzetting vindt niet eerder plaats dan nadat de afwijzing van de asielaanvraag door de Nederlandse rechter is gesanctioneerd.

Bij de beslissing om verzoeker hangende de asielprocedure te presenteren is meegewogen dat verzoeker Nederland is ingereisd in het bezit van een vals dan wel vervalst identiteitsbewijs, hij pas asiel heeft gevraagd nadat hij in vreemdelingenbewaring was gesteld, hij zich heeft bediend van één of meerdere aliansen en hij verdacht werd van het plegen van een misdrijf. In een vergelijkbare zaak, waarin de vreemdeling nadat hij in bewaring was gesteld asiel heeft aangevraagd, heeft de rechtbank presentatie hangende de asielprocedure gesanctioneerd (VK Den Haag 10 februari 2000, Jub 2000,218; (zie Achtergrond, onder 5.).

De verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 december 2004 kan het betoog van verzoeker geen kracht bijzetten aangezien de Afdeling in die zaak heeft vastgesteld dat de minister niet heeft bestreden

dat presentatie van de vreemdeling in strijd was met het bepaalde in A4/6.2 Vc 2000, zodat de Afdeling dat in die zaak als vaststaand heeft aangenomen.

Verzoeker kan gevolgd worden in de argumentatie dat de omstandigheid dat de rechtbank de vreemdelingenbewaring rechtmatig heeft geacht, niet met zich meebrengt dat de presentatie hangende de asielprocedure eveneens rechtmatig dient te worden geacht. De rechtmatigheid van de presentatie dient los van de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring beoordeeld te worden. Deze constatering leidt niet tot gegrondverklaring van de klacht."

5. Op 1 augustus 2005 persisteerde verzoeker bij zijn klacht. Hij stelde, voor zover hier van belang, het volgende:

"Nog daargelaten dat het volgens het beleid de korpschef is die zich wendt tot een diplomatieke vertegenwoordiging, en er dus geen presentatie in persoon plaatsvindt, wordt voorgeschreven dat het verkrijgen van een vervangend reisdocument veel tijd in beslag neemt. Gesteld noch gebleken is dat in het geval van vreemdelingen van (gestelde) Turkse afkomst het verkrijgen van een vervangend reisdocument een tijdrovende aangelegenheid zou zijn.

(...)

De minister miskent echter dat in de onderhavige zaak, anders dan voornoemde uitspraak van de rechtbank Den Haag, betrokkene direct na zijn aankomst op Schiphol asiel heeft aangevraagd, althans heeft willen aanvragen. (...) De asielaanvraag van betrokkene is daags na inreis in Nederland in behandeling genomen. Reeds hierom is de onderhavige procedure niet vergelijkbaar met de door de minister aangehaalde uitspraak van de rechtbank Den Haag (...)."

6. Naar aanleiding van het toezenden van het verslag van bevindingen reageerde de minister op 7 maart 2006 op de reactie van 1 augustus 2005 van verzoeker.

De minister stelde dat diverse ambassades, waaronder de Turkse, het vereiste stellen dat de aanvrager van het vervangend reisdocument voor hen wordt geleid, waardoor presentatie in persoon noodzakelijk was. Tevens stelde de minister dat het haar ambtshalve bekend is dat het verkrijgen van een vervangend reisdocument voor een ongedocumenteerde vreemdeling, zoals verzoeker, geruime tijd, variërend van enkele weken tot enkele maanden kan duren.

II. Beoordeling

7. Op grond van het Vluchtelingenverdrag (het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het bijbehorende Protocol van New York van 1967) is het de Nederlandse overheid niet toegestaan een vluchteling uit te zetten of terug te leiden

naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of zijn politieke overtuiging (zie Achtergrond onder 1.). Dit refoulementverbod is ook neergelegd in artikel 29 Vreemdelingenwet 2000 (zie Achtergrond onder 2.).

8. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit impliceert dat een bestuursorgaan dient af te wegen of het individuele belang van een burger mag worden achtergesteld ten opzichte van het belang van de staat.

9. Zoals eerder geoordeeld door de Nationale ombudsman in rapport 1996/419 van 5 september 1996 betekent dit, toegespitst op het refoulementverbod, dat hoewel de Nederlandse overheid het belang heeft om een uitzetting van een betrokken vreemdeling op een voortvarende manier voor te bereiden en uit te voeren, de overheid zich in beginsel onthoudt van handelingen ter voorbereiding van die uitzetting tot het moment dat er een rechterlijke uitspraak ligt over het asielverzoek, tenzij er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Dit dient ertoe om te voorkomen dat deze handelingen ertoe kunnen leiden dat een asielzoeker wordt geconfronteerd met de autoriteiten van het land van herkomst waartegen hij in Nederland bescherming zoekt. Voorts dient de Nederlandse overheid zich in dit verband te onthouden van het geven van informatie aan de autoriteiten van het land van herkomst, in welke vorm dan ook, op grond waarvan deze bekend zouden kunnen raken met het feit dat betrokkene in Nederland een asielverzoek heeft ingediend.

10. In dit geval had de president van de rechtbank, op het moment dat verzoeker voor de Turkse autoriteiten werd gepresenteerd, nog geen uitspraak gegeven op het verzoek om voorlopige voorziening. In dit stadium was derhalve door de rechter nog geen oordeel gegeven over de vraag of er in redelijkheid geen twijfel over mogelijk was dat verzoeker geen vluchteling was. Dat het er voorshands op leek dat het hier ging om een kansloos asielverzoek doet hier niet aan af. Van bijzondere omstandigheden op grond waarvan, zoals gesteld in de Vreemdelingencirculaire 2000 A4/6.2 (zie Achtergrond, onder 3.), tot een vroegtijdige presentatie kon worden overgegaan is niet gebleken. Daarbij acht de Nationale ombudsman het van belang dat de omstandigheid dat de Turkse ambassade een presentatie van de aanvrager in persoon verlangt er niet toe dient te leiden dat hiertoe zonder meer kan worden overgegaan. Enkel bijzondere omstandigheden zoals bijvoorbeeld het bestaan van openbare orde aspecten zouden bij een eventuele afweging in de richting van een presentatie in persoon een rol kunnen spelen. Van dergelijke omstandigheden is in casu niet gebleken.

Door verzoeker in deze fase aan de Turkse vertegenwoordiging te presenteren bestond de mogelijkheid dat de IND een vluchteling confronteerde met de autoriteiten van het land van herkomst waartegen hij bescherming had gevraagd. Dit kan een schending opleveren van het eerder genoemde verbod van refoulement.

11. In de uitspraak van de rechtbank op het door verzoeker ingestelde beroep tegen de hem opgelegde maatregel van bewaring werd beslist op een beroep als bedoeld in artikel 94 jo. 96 Vreemdelingenwet (zie Achtergrond onder 2.) en toetste de rechtbank de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring van verzoeker. De rechtbank stelde hierbij voorop dat het belang van eiser, om tijdens zijn asielprocedure niet te worden geconfronteerd met de autoriteiten van zijn land van herkomst, in de bewaringsprocedure geen rechtens relevant belang is. Om die reden wordt aan deze uitspraak in de onderhavige zaak dan ook voorbijgegaan.

12. Ten aanzien van de door de minister aangehaalde uitspraak van de rechtbank Den Haag van 10 februari 2000 overweegt de Nationale ombudsman dat deze zaak niet gelijk is aan die van verzoeker. Verzoeker was immers in persoon gepresenteerd bij de Turkse autoriteiten en in het geval van de asielzoeker in de uitspraak van 10 februari 2000 had de IND, conform het gestelde in de Vreemdelingencirculaire 2000 A4/6.2, contact opgenomen met de autoriteiten van het land van herkomst waarbij slechts werd geïnformeerd naar de vereisten voor het verkrijgen van een laissez-passer.

13. Gelet op het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat de IND bij de belangenafweging tussen het belang van een mogelijke vluchteling om niet te worden geconfronteerd met de autoriteiten van zijn land van herkomst en het belang van de staat om op voortvarende manier de uitzetting voor te bereiden, ten onrechte het belang van de staat zwaarder heeft laten wegen en aldus heeft gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de IND, is gegrond wegens schending van het redelijkheidsvereiste.

Onderzoek

Op 9 februari 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer L., ingediend door de heer mr. N.M. van Wersch te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

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

In het kader van het onderzoek werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie. De reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Klacht 19 november 2004

Klachtafdoening minister 3 januari 2005

Verzoekschrift 8 februari 2005

Reactie minister 14 juni 2005

Reactie verzoeker 1 augustus 2005

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Vluchtelingenverdrag

Artikel 33

"1. Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

2. Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land."

2. Vreemdelingenwet 2000

Art. 29 Verleningsgronden asiel

"1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

a. die verdragsvluchteling is;

b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;

(...)"

Art. 94 Behandeling eerste beroep vrijheidsontnemende maatregel/kennisgeving

"1. Uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in de artikelen 6, 58 en 59 stelt Onze Minister de rechtbank hiervan in kennis, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel. Het beroep strekt tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding.

(...)

4. Indien de rechtbank bij het beroep van oordeel is dat de toepassing of tenuitvoerlegging van de maatregel in strijd is met deze wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is, verklaart zij het beroep gegrond. In dat geval beveelt de rechtbank de opheffing van de maatregel of een wijziging van de wijze van tenuitvoerlegging daarvan."

Artikel 96

"1. Indien het beroep, bedoeld in artikel 94, ongegrond is verklaard en de vreemdeling beroep instelt tegen het voortduren van de vrijheidsontneming, sluit de rechtbank het vooronderzoek binnen een week na ontvangst van het beroepschrift. (...)

(...)

3. Indien de rechtbank bij het beroep van oordeel is dat de toepassing of tenuitvoerlegging van de maatregel in strijd is met deze wet, dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is, verklaart zij het beroep gegrond. In dat geval beveelt de rechtbank de opheffing van de maatregel of een wijziging van de wijze

van tenuitvoerlegging daarvan."

3. Vreemdelingencirculaire 2000

A4/6.2 Aanvragen reisdocumenten

"Uitgangspunt in de Vreemdelingenwet is dat de vreemdeling aan wie geen (verder) verblijf in Nederland is toegestaan, een eigen verantwoordelijkheid heeft om Nederland binnen de daarvoor gestelde termijn te verlaten. Wanneer een vreemdeling niet beschikt over geldige reisdocumenten, dient hij hiervoor tijdig zelf te zorgen. Hiertoe kan de vreemdeling zich wenden tot zijn eigen diplomatieke vertegenwoordiging of tot familieleden/bekenden in het land van herkomst.

Wanneer een vreemdeling niet zelfstandig Nederland verlaat, kan uitzetting aan de orde komen (...).

In een aantal gevallen is uitzetting van een vreemdeling aan wie geen (verder) verblijf in Nederland is toegestaan, niet onmiddellijk uitvoerbaar, omdat deze niet over een reisdocument beschikt op grond waarvan zijn toegang tot een ander land is gewaarborgd. Om na te gaan of de vreemdeling bij een andere ketenpartner bekend is, dient in die gevallen zondig het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) of het Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) te worden geraadpleegd. Ter vaststelling van de nationaliteit en identiteit kan hier o.a. worden gedacht aan het vergelijken van foto's en vingerafdrukken.

Indien de uit te zetten vreemdeling niet in het bezit is van een reisdocument op grond waarvan de toegang tot het land van bestemming en zijn eventuele doorreis door een derde land is gewaarborgd, kan de ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen zo spoedig mogelijk een reisdocument (paspoort, laissez-passer, emergency travel document) en de eventueel benodigde (transit)visa aanvragen bij de dichtstbijzijnde betreffende buitenlandse vertegenwoordiging.

(...)

In beginsel dient het aanvragen van een reisdocument, re-entry permit of identiteitsonderzoek, indien het om een asielzoeker gaat, pas te geschieden na een uitspraak van de rechter. Indien de rechter nog niet heeft beslist op een door een asielzoeker ingediend verzoek om een voorlopige voorziening en/of ingesteld beroep, kan de ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen zich voor het aanvragen van een reisdocument, re-entry permit of identiteitsonderzoek wenden tot een diplomatieke vertegenwoordiging in geval er sprake is van een vrijheidsontnemende maatregel en het verkrijgen van een vervangend reisdocument veel tijd in beslag neemt.

Eventueel kan ook in andere (bijzondere) gevallen worden overgegaan tot vroegtijdige presentatie. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om afgewezen asielzoekers afkomstig uit een land waarvan bekend is dat het verkrijgen van reisdocumenten lange tijd in beslag neemt en er sprake is van openbare-orde-aspecten (bijvoorbeeld iemand die op grond van het strafrecht van zijn vrijheid is beroofd).

(...)

De ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen stelt de diplomatieke vertegenwoordiging nimmer op de hoogte van het feit dat de vreemdeling een asielzoeker is. Er kan slechts worden aangegeven dat de persoon in kwestie Nederland dient te verlaten.

De ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen ziet er op toe, dat geen aantekeningen in het document van de asielzoeker worden geplaatst.(...)"

4. Uitspraak rechtbank 's-Gravenhage d.d. 26 november 2004, nevenzittingsplaats Alkmaar, op het beroep van verzoeker tegen de vreemdelingenbewaring

Rechtsoverweging 4

"Volgens eiser dient de maatregel te worden opgeheven, omdat verweerder eiser hangende het beroep en het verzoek om een voorlopige voorziening in de asielprocedure heeft gepresenteerd bij de Turkse autoriteiten. Het belang dat daarmee is geschonden - te weten het belang van eiser om tijdens de asielprocedure niet te worden geconfronteerd met de autoriteiten van zijn land van herkomst - is echter geen rechtens relevant belang in de onderhavige bewaringsprocedure. Die is er immers op gericht te waarborgen dat de vreemdeling zo kort mogelijk van zijn vrijheid wordt beroofd. De gestelde belangenschending leidt dan ook niet tot het oordeel dat de voortgezette toepassing van de maatregel onrechtmatig is. Als dat al anders zou zijn, leidt de omstandigheid dat eiser al tijdens de asielprocedure is gepresenteerd niet tot onrechtmatigheid van de bewaring, tenzij de met de bewaring gediende belangen niet in redelijke verhouding staan tot de ernst van het gebrek en de daardoor geschonden belangen. Van een dergelijke onevenwichtigheid is in dit geval geen sprake. Hiertoe acht de rechtbank mede van belang dat niet in geschil is dat eiser gebruik heeft gemaakt van een vals danwel vervalst identiteitsdocument, zich bedient van een of meerdere aliassen en verdacht wordt van het plegen van een misdrijf.

Voorts is vooralsnog geen sprake van (dreigende) schending van het in artikel 3 EVRM neergelegde refoulementverbod nu eiser niet is uitgezet en evenmin, blijkens de mededelingen van verweerder ter zitting, dreigt te worden uitgezet naar een land waar hij een reëel risico loopt op een behandeling als bedoeld in die bepaling, zolang niet beslist is op het verzoek en beroep in de asielprocedure."

5. Uitspraak rechtbank 's-Gravenhage, Vreemdelingenkamer, d.d. 10 februari 2000 Jub 2000,218.

Rechtsoverweging 3.

"(...) In casu heeft de gemachtigde van verweerder zich op het standpunt gesteld dat bij de diplomatieke vertegenwoordiging van Togo slechts is geïnformeerd naar de vereisten voor het verkrijgen van een laissez-passer. Eisers naam zou daarbij niet zijn genoemd. Uit de betreffende telefoonnotitie en uit de brief van 2 februari 2000 blijkt dit niet ondubbelzinnig. De rechtbank is echter van mening dat eiser niet in zijn belangen is geschaad ook al zou zijn naam zijn genoemd, omdat zijn asielrelaas op voorhand weinig geloofwaardig lijkt. (...)"

Achtergrond