



Rapport

Datum: 5 oktober 1999

Rapportnummer: 1999/425

Klacht

Op 28 juli 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Stadskanaal, ingediend door mevrouw mr. H.C.M.G. Dietz, advocaat te Stadskanaal (gemachtigde vanaf 17 juni 1999: de heer mr. H. Martens, advocaat te Stadskanaal), met een klacht over een gedraging van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, die op 8 mei 1998 is gehoord door de eerste subcommissie van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV), klaagt erover dat de commissieleden hun oordeel al klaar hadden voordat het gehoor aanving. Hij leidt dit af uit het feit dat de voorzitter van de commissie:

- hem vroeg waarom hij wilde doorprocederen voor een vluchtelingenstatus terwijl aan hem al een vergunning tot verblijf was verleend. Volgens verzoeker was deze vraag niet van belang voor de commissie;
- in reactie op zijn antwoord dat hij hereniging met zijn gezin wenst, opmerkte dat het Vluchtelingenverdrag niet daarvoor is bedoeld;
- het gehoor al na ongeveer vijftien minuten heeft beëindigd, terwijl er voldoende reden was om hem uitgebreid te horen.

Achtergrond

Vreemdelingenwet (Wet van 13 januari 1965, Stb. 40) Artikel 31:

"...1. Tegen een ter uitvoering van deze wet gegeven beschikking die niet door of namens Onze Minister is genomen, kan bij Onze Minister administratief beroep worden ingesteld. Artikel 10:3, tweede lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

2. De Minister wint omtrent het bezwaar onderscheidenlijk het administratief beroep advies in van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, die optreedt als commissie in de zin van artikel 7:13 onderscheidenlijk artikel 7:19 van de Algemene wet bestuursrecht, indien de bestreden beschikking strekt tot weigering van toelating aan een vreemdeling die a. op het tijdstip waarop dat besluit genomen werd gedurende vijf aaneengesloten jaren toelating heeft genoten, terwijl hij in Nederland zijn hoofdverblijf heeft gehad; b. tot op zekere hoogte aannemelijk heeft gemaakt dat hij tengevolge van uitzetting gegronde reden voor vervolging in de zin van artikel 15 te vrezen heeft; c. bij die beschikking ongewenst verklaard is, terwijl de vreemdeling gedurende vijf aaneengesloten jaren vóór het tijdstip waarop tot de ongewenstverklaring is overgegaan toelating heeft genoten en in Nederland zijn hoofdverblijf heeft gehad.

3. In overige gevallen brengt de Adviescommissie desgevraagd advies uit ten behoeve van de beslissing op het bezwaar of het administratief beroep..."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken 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 verzoeker en de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Noch de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken noch verzoeker gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeker is op 8 april 1994 Nederland binnengekomen. Op 11 april 1994 diende hij bij de korpschef van de regiopolitie Flevoland zowel een aanvraag om toelating als vluchteling als een aanvraag om een vergunning tot verblijf in. In het kader van de behandeling van verzoekers aanvragen vond op 11 april 1994 bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie een nader gehoor plaats, waarbij verzoeker de gelegenheid kreeg zijn asielmotieven toe te lichten. De Staatssecretaris van Justitie wees bij beschikking van 8 november 1994 beide hiervoor bedoelde aanvragen af. Bij beschikking van 11 november 1997 verleende de Staatssecretaris van Justitie op grond van het driejarenbeleid met ingang van 12 april 1997 alsnog een vergunning tot verblijf zonder beperking aan verzoeker. Bij dezelfde beschikking wees hij verzoekers aanvraag om toelating als vluchteling opnieuw af. Verzoekers gemachtigde tekende bij brief van 15 december 1997 bezwaar aan tegen deze beschikking. De Staatssecretaris van Justitie verzocht aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) om hem terzake te adviseren.

2. Op 8 mei 1998 hoorde de eerste subcommissie van de ACV verzoeker. In het verslag van het gehoor staat onder meer het volgende:

"De voorzitter stelt de aanwezigen aan de vreemdeling voor en deelt vervolgens mede dat hij is verschenen voor een commissie, die op het door hem ingediende bezwaarschrift advies moet uitbrengen aan de Staatssecretaris van Justitie; dat de commissie adviseert, doch niet beslist; dat de beslissingsbevoegdheid is voorbehouden aan de Staatssecretaris van Justitie. Het gaat in casu uitsluitend om de kwestie de vreemdeling al dan niet als Verdragsvluchteling toe te laten; hij is reeds op grond van het driejarenbeleid in het bezit gesteld van een vergunning tot verblijf. (...) De voorzitter merkt op dat de commissie het dossier in de onderhavige zaak heeft gelezen. De commissie zal slechts nog enkele vragen aan de vreemdeling stellen. De vreemdeling bevestigt dat hij reeds in het bezit is

van een vergunning tot verblijf zonder beperking op grond van het driejarenbeleid. De voorzitter vraagt de vreemdeling waarom hij nu nog erkenning als vluchteling wil hebben, aangezien het reeds vaststaat dat hij niet terug hoeft naar Sri Lanka. De vreemdeling antwoordt dat in geval hij de erkenning als vluchteling zal krijgen het voor hem gemakkelijker is om zijn gezin naar Nederland te halen, reden waarom hij door wil gaan voor de A-status. De voorzitter merkt op dat het Vluchtelingenverdrag daar niet voor is geschreven. De vreemdeling antwoordt dat hem dat niet bekend was. Hij deelt mede dat hij graag zijn gezin naar Nederland wil laten komen. Hij heeft een gesprek gehad met VVN. Die hebben hem uitgelegd dat het met een C-status niet makkelijk is om zijn gezin naar Nederland te laten komen. Met een A-status is het wel mogelijk. Zijn gezin woont nu in een vluchtelingenkamp in India. Aldaar kunnen zij ook moeilijkheden krijgen. Daarom wil hij zijn gezin naar Nederland laten komen. Hij kan niet zo maar naar India gaan. Hij heeft slechts een identiteitskaart. Hij moet eerst een paspoort hebben. Dat is ook een reden om voor het vluchtelingenschap door te gaan. (De voorzitter van de commissie stelde vervolgens een aantal vragen aan verzoeker over zijn vluchtverhaal. Verzoeker beantwoordde de desbetreffende vragen; N.o.) De voorzitter geeft het woord aan de gemachtigde. De gemachtigde merkt op dat de commissie het doet voorkomen dat zijn cliënt slechts marginale activiteiten heeft verricht en niets te vrezen zou hebben, doch uit de jurisprudentie Vreemdelingenrecht blijkt anders. Spreker verwijst naar een artikel in Nieuwsbrief nr. 1, januari 1998 naar aanleiding van een uitspraak van de Rechtseenheidkamer van 13 maart 1997 waar een aantal groepen worden genoemd die een verhoogd risico lopen. Er wordt onder andere als risicogroep genoemd mensen die lid zijn van LTTE. Die lopen een verhoogd risico. Uitspraak rechtbank Amsterdam van 16-2-1998. Louter het feit dat iemand tot zo'n groep behoort geeft recht op de A-status. Daar komt nog bij dat zijn cliënt een aantal dagen heeft vastgezet, langer dan 48 uur, wat normaal zou zijn voor iemand die niets te vrezen heeft. Alleen al het laatste punt dat zijn cliënt langer dan 48 uur heeft vastgezet, maakt dat hij zich onderscheidt van de gemiddelde Tamil. Zijn cliënt opteert dan ook voor de A-status. De voorzitter deelt de vreemdeling mede dat zijn gemachtigde zijn belangen heeft bepleit en vraagt hem of hij nog iets wil opmerken. De vreemdeling antwoordt dat hij nog een brief van zijn echtgenote in het geding wil brengen. Hij overhandigt een envelop aan de voorzitter."

3. De eerste subcommissie van de ACV stelde op 8 mei 1998 haar advies aan de Staatssecretaris vast. Zij adviseerde de Staatssecretaris verzoekers bezwaar ongegrond te verklaren. Uit het advies van de commissie blijkt, dat de commissie verzoekers reden om erkenning als vluchteling te willen hebben, terwijl aan hem al een vergunning tot verblijf is verleend, te weten dat het dan voor hem gemakkelijker is om zijn gezin naar Nederland te halen, niet in haar beraadslagingen heeft meegewogen.

4. Verzoekers gemachtigde diende bij brief van 17 juli 1998 een klacht in bij de ACV. In deze brief staat onder meer het volgende:

"De voorzitter van de commissie heeft de leden van de commissie niet voorgesteld en maakte tijdens het hele interview een geagiteerde indruk. Zo begon hij met de vraag waarom cliënt, die een C-status heeft, door wilde procederen voor de A-status. Cliënt

antwoordde dat hij zijn gezin naar Nederland wilde halen. Hierop zei de voorzitter geagiteerd dat het Vluchtelingenverdrag daar niet voor is bedoeld. Ik merk op dat volgens de werkinstructie een asielzoeker door wordt verwezen naar de ACV wanneer er redenen bestaan om aan te nemen dat iemand een beroep kan doen op de vluchtelingenstatus. Gekeken moet worden naar de inhoud van het verhaal van een asielzoeker. Zijn motieven om meer dan een C-status te willen hebben lijkt mij in deze niet relevant. Blijkbaar vond de IND in de zaak van cliënt aanknopingspunten om de ACV in te schakelen. Blijkbaar dacht de ACV daar anders over want het gehoor duurde extreem kort, namelijk een kwartier. Andere gegevens die al bekend waren werden niet aan de orde gesteld zodat het gehoor niets opleverde. Ik kreeg dan ook sterk de indruk dat de commissie de zaak van cliënt al bij voorbaat niet sterk genoeg vond voor een gehoor en dat daarom niet de moeite werd genomen om een goed gehoor af te nemen. Ik heb tijdens het gehoor niet ingegrepen omdat ik de belangen van cliënt niet wilde schaden. Ook voor mij kwam het einde van het gehoor plotseling."

5. De ACV reageerde bij brief van 22 juli 1998 als volgt op verzoekers klacht:

"...De kern van uw klacht is kennelijk dat naar uw oordeel de betreffende vreemdeling te kort gehoord is. Ik kan u daaromtrent mededelen dat de duur en inhoud van het gehoor uiteraard afhankelijk zijn van hetgeen in bezwaar is opgeworpen en van de aard van de gegevens die in het dossier aanwezig zijn. In het onderhavige geval was er voor de commissie een zeer beperkt aantal punten dat nog opgehelderd moest worden. Dat verklaart de beperkte duur van het gehoor. U heeft zelf geen punten aangedragen waarover u nadere informatie aan de commissie wilde verschaffen. Uw veronderstelling dat de commissie "de zaak bij voorbaat niet sterk genoeg vond voor een gehoor" berust dus op een misverstand. Over de toon die tijdens het interview is gebezigd kan een verschil van appreciatie bestaan. De voorzitter en de leden van de desbetreffende subcommissie hebben die toon als zakelijk ervaren en de opmerking dat het Vluchtelingenverdrag niet bedoeld is om gezinsleden naar een land van opvang te halen, is in die zin juist dat het Verdrag in de eerste plaats ziet op de veiligheid van degenen die als vluchteling moeten worden aangemerkt. Nochtans spijt het mij dat u de toonzetting kennelijk als niet juist hebt ervaren..."

B. STANDPUNT VERZOEKER

Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtsamenvatting onder klacht. Verzoekers toenmalige gemachtigde gaf in het verzoekschrift onder meer het volgende aan:

"Mijn cliënt en (verzoekers gemachtigde; N.o.) hebben dit gehoor als niet prettig ervaren, in die zin dat zij het gevoel hadden dat de commissieleden al hun oordeel klaar hadden voordat het gehoor aanving. Behalve uit hun houding is dit gebleken aan (verzoekers gemachtigde; N.o.) middels de gestelde vragen. Met name de eerste vraag die meteen de toonzetting voor het gehele gehoor bepaalde: "Waarom cliënt een A-status wil?". Allereerst is het antwoord hierop geenszins relevant voor de Commissie. Ten tweede wordt het antwoord, dat hij hereniging nastreeft met zijn gezinsleden, afgebekt met de opmerking dat hiervoor het Vluchtelingenverdrag niet is bedoeld. Het verhaal van betrokkene is nog een

keer herhaald. Diepgaander vragen zijn echter in zijn geheel niet gesteld. (...) Daarnaast geven zij (de ACV: N.o.) aan dat het bezwaar en de gegevens in het dossier aanleiding hebben gegeven tot het korte gehoor. Ik merk hierbij op dat het nader gehoor uit 1994 tamelijk summier was. Mijns inziens dus reden genoeg om cliënt nu eens uitgebreid te horen om eventuele hiaten te kunnen aanvullen. Dit heeft niet plaatsgevonden, slechts vragen over hetgeen betrokkene reeds had verklaard, aldus herhalingen, werden gesteld. Een en ander bevreemdt mij, temeer daar het Ministerie van Justitie juist heeft besloten deze zaak aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken voor te leggen in plaats van aan de Ambtelijke Commissie. De bedoeling van deze klacht is na te gaan in hoeverre de commissie inderdaad bevooroordeeld was en hierdoor mijn cliënt onheus heeft bejegend. Indien u van mening bent dat de commissie zich niet juist heeft opgesteld dan wel gehandeld, verzoekt cliënt de gelegenheid te krijgen nogmaals gehoord te worden."

C. STANDPUNT ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN

1. De ACV liet in reactie op de klacht het volgende weten:

"...Op de klacht van (verzoeker; N.o.) heeft de voorzitter van de commissie bij brief d.d. 22 juli 1998 reeds zijn reactie gegeven (zie hiervoor, onder **A.** 5; N.o.). Ter toevoeging op bedoelde reactie kan ik u nog het volgende mededelen met betrekking tot de aan de vreemdeling door de commissie gestelde vraag waarom hij wilde doorprocederen voor een vluchtelingenstatus nu hem een vergunning tot verblijf is verleend. Deze vraag moet bezien worden tegen de achtergrond dat het de commissie gebleken is dat niet in alle gevallen een vreemdeling, die ter zitting van de commissie verschijnt, bekend is met de omstandigheid dat hem een vergunning tot verblijf is verleend en op de hoogte is van de daaruit voortvloeiende rechtspositie..."

2. Voorts deelde de ACV het volgende mee:

"...De ACV beschikte voorafgaand aan het gehoor over het complete dossier van (verzoeker; N.o.) en had op basis van de zich daarin bevindende gegevens nog vragen over een beperkt aantal onderwerpen. Deze vragen zijn zoals uit het overhandigde verslag blijkt gesteld en beantwoord. (Verzoeker; N.o.) en zijn raadsman hadden zelf desgevraagd geen punten die zij aan de orde wilden stellen. Onder die omstandigheden ligt het voor de hand dat een gehoor - zoals overigens vaker voorkomt - slechts een beperkte duur en omvang heeft. De ACV vermog niet in te zien waarom zulks een onvoldoende motivering voor de gang van zaken zou vormen. Over de toonzetting van het gehoor lopen de inzichten uiteen. Ik heb de betrokkenen van de zijde van de ACV daarover gesproken en kan niet tot het oordeel komen dat daar op een wijze met (verzoeker; N.o.) en/of zijn raadsman is omgegaan die als onjuist zou moeten worden aangemerkt. Nu zulks subjectief uiteraard verschillend kan worden ervaren heb ik in mijn brief van 22 juli 1998 er mijn spijt over uitgesproken dat de toonzetting als niet juist was ervaren..."

3. Naar aanleiding van een aantal vragen van de Nationale ombudsman gaf de ACV nog het volgende aan:

"...1. de IND heeft de zaak (van verzoeker; N.o.) bij brief van 27 februari 1998, verzonden op 5 maart 1998, aan de ACV voorgelegd.

2. De zaak is op grond van artikel 31, tweede lid (Vreemdelingenwet, zie achtergrond; N.o.) aan de ACV voorgelegd. Het betreft dus een verplichte voorlegging..."

D. REACTIE VERZOEKER

Verzoekers gemachtigde merkte onder meer het volgende op:

"De ACV stelt dat het gehoor voldoende diepgaand is geweest. Ik kan de ACV daarin niet volgen. Indien de IND vindt dat een asielzoeker een redelijke kans maakt op een vluchtelingenstatus maar het dossier nog onduidelijk is wordt de zaak doorgestuurd naar de ACV. Het bevreemdt dan dat de ACV bijna alleen vragen stelt waarvan de antwoorden uit het dossier blijken. Immers, wat is dan het nut van het gehoor? Ik heb aan het eind van het gehoor op een aantal zaken gewezen die m.i., gelet op ontwikkelingen in de rechtspraak, van belang zijn. (...) Het voornaamste punt van de klacht betreft de bejegening van de commissie jegens cliënt. Ik verwijs hiervoor naar mijn klacht. Uiteraard gaat het dan met name om de toon waarop iemand iets zegt. Dit blijkt natuurlijk niet uit de tekst van het verslag. Dat de ACV stelt dat soms blijkt dat een asielzoeker niet op de hoogte is van het feit dat ze een status hebben en dat ze daarnaar vragen bevreemdt mij in de onderhavige kwestie. Ik wijs op het verslag van het gehoor:

"De vreemdeling bevestigt dat hij reeds in het bezit is van een vergunning tot verblijf zonder beperking op grond van het driejarenbeleid" Vervolgens wordt gevraagd waarom cliënt door wil procederen. Cliënt antwoordt dat hij in verband met de mogelijkheid om zijn vrouw te laten overkomen een A-status wil. (Dit blijkt trouwens ook wel uit het dossier lijkt mij). Dit lijkt mij een volstrekt legitieme reden nu de overheid zelf heeft bepaald dat de voorwaarden voor gezinshereniging voor C-status houders zwaarder zijn dan voor A-status houders. Ik neem aan dat de commissie dit bekend is. Daarop antwoordt de voorzitter dat het Vluchtelingenverdrag daar niet voor geschreven is. Dit zegt zij op een bitse toon. Het is jammer dat de commissie ontkent dat de voorzitter op een bitse toon antwoordde. Trouwens, wat is de relevantie van de opmerking van de voorzitter?"

E. REACTIE ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN

De ACV volstond met een verwijzing naar haar eerdere brieven. Zij liet weten dat de reactie van verzoeker haar geen aanleiding gaf voor een nadere reactie.

F. NADERE INFORMATIE

Naar aanleiding van een vraag van de Nationale ombudsman deelde een medewerker van de ACV mee dat de secretaris van de commissie voorafgaand aan de zitting een "instructie" opstelt. Dit gebeurt aan de hand van het dossier. De secretaris kan hierin aangeven welke vragen relevant zijn, en welke regelgeving van toepassing is. Bovendien kan hij opties aangeven. Verder gaf de medewerker aan dat de commissie direct na de zitting beraadslaagt en het advies vaststelt.

Beoordeling

1. Verzoeker, die op 8 mei 1998 is gehoord door de eerste subcommissie van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV), klaagt erover dat de commissieleden

hun oordeel al klaar hadden voordat het gehoor aanving. Hij leidt dit af uit het feit dat de voorzitter van de commissie:

- hem vroeg waarom hij wilde doorprocederen voor een vluchtelingenstatus terwijl aan hem al een vergunning tot verblijf was verleend. Volgens verzoeker was deze vraag niet van belang voor de commissie; - in reactie op zijn antwoord dat hij hereniging met zijn gezin wenst, opmerkte dat het Vluchtelingenverdrag niet daarvoor is bedoeld; - het gehoor al na ongeveer vijftien minuten heeft beëindigd, terwijl er voldoende reden was om hem uitgebreid te horen.

2. Wat betreft de door de voorzitter van de commissie aan verzoeker gestelde vraag waarom hij erkenning als vluchteling wilde hebben, terwijl aan hem al een vergunning tot verblijf was verleend, valt niet in te zien waarom de commissie niet daarnaar had mogen informeren. Het antwoord op deze vraag kon immers nieuw licht werpen op verzoekers asielmotieven, en was in zoverre van belang voor de beoordeling van het verzoek tot toelating als vluchteling. Uit het feit dat de voorzitter deze vraag heeft gesteld, blijkt dan ook geenszins dat de commissieleden hun oordeel al klaar hadden voordat het gehoor aanving.

3. Verzoeker antwoordde op de vraag van de voorzitter dat erkenning als vluchteling het hem gemakkelijker zou maken zijn gezin naar Nederland te halen. De reactie daarop van de voorzitter dat het Vluchtelingenverdrag daarvoor niet is geschreven, was op zichzelf minder passend, omdat daaruit afkeuring bleek van verzoekers motief om te procederen voor een vluchtelingenstatus, terwijl het karakter van een hoorzitting informatief is. Uit de reactie van de voorzitter kan echter niet worden afgeleid dat de commissieleden vooringenomen waren.

4. Volgens verzoeker blijkt voorts uit het feit dat de voorzitter van de commissie het gehoor al na ongeveer vijftien minuten heeft beëindigd dat de commissieleden hun oordeel al klaar hadden voordat het gehoor aanving. De commissie deelde mee dat zij vóór het gehoor kennisneemt van het dossier van de betrokken vreemdeling. Aan de hand daarvan bepaalt zij welke punten naar haar mening een nadere toelichting behoeven. De duur van het gehoor zal onder meer worden bepaald door het aantal punten dat volgens de commissie nog een nadere toelichting behoeft. Voorts zal de duur van het gehoor worden bepaald door de nadere toelichting van de vreemdeling en (eventueel) diens gemachtigde. Het gehoor is immers niet alleen bedoeld om de commissie de gelegenheid te geven om nadere vragen te stellen, maar tevens om de vreemdeling in staat te stellen zijn verhaal toe te lichten. Zoals uit het verslag van het gehoor blijkt, heeft de commissie slechts enkele vragen aan verzoeker gesteld. De commissie deelde mee dat de reden hiervoor was dat maar een zeer beperkt aantal punten nog opheldering behoefde. Indien verzoeker of zijn gemachtigde van mening waren geweest dat nog andere punten een toelichting behoefden, dan hadden zij deze punten tijdens het gehoor naar voren kunnen brengen. Van de gelegenheid die hun daartoe is geboden, hebben zij beiden gebruik gemaakt. Niet is gesteld, noch is gebleken dat de voorzitter van de commissie verzoeker of zijn gemachtigde daarin op enigerlei wijze heeft beperkt. Gezien het vorenstaande kan niet worden gesteld dat uit de duur van het gehoor (vijftien minuten) blijkt dat de

commissieleden hun oordeel al klaar hadden voordat het gehoor aanving.

5. Gezien hetgeen hiervoor onder 2., 3. en 4. is aangegeven, en aangezien de commissie tijdens het gehoor vragen (zij het een beperkt aantal) aan verzoeker heeft gesteld, is niet aannemelijk dat de commissieleden hun oordeel al klaar hadden voordat het gehoor aanving. Daaraan doet niet af dat, zoals verzoekers gemachtigde stelt, de voorzitter één en ander op een geagiteerde, bitse, toon heeft gezegd. Of dit zo is, kan overigens niet worden vastgesteld. De onderzochte gedraging is behoorlijk. **CONCLUSIE** De klacht over de onderzochte gedraging van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken te Den Haag is niet gegrond.