



Rapport

7

Een onderzoek naar het indienen door de Immigratie-en Naturalisatiedienst (IND) van een terugnameverzoek, een zogeheten Dublinclaim.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over Immigratie- en Naturalisatiedienst gegrond.

Publicatiedatum

9 september 2014

Rapportnummer

2014/099

ALGEMEEN

Veel landen in Europa hebben met elkaar afspraken gemaakt over wie er verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. In zijn algemeenheid geldt dat het land waar de vreemdeling als eerste is binnengekomen verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Als blijkt dat een vreemdeling eerder in een ander land een asielverzoek heeft ingediend, dan wordt bij dat land een terugname verzoek ingediend (Dublinclaim). Als een aangezocht land de claim accepteert, dan behandelt dat land verder de asielaanvraag.

Klacht

Verzoeker had voordat hij in Nederland kwam eerder in België een asielverzoek ingediend. Hij was echter vanuit België vrijwillig teruggegaan naar zijn land van herkomst. Nog voordat hij in de gelegenheid werd gesteld om dat aan te tonen en een asielaanvraag in te dienen, diende de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een terugnameverzoek in bij de Belgische autoriteiten.

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst een terugnameverzoek heeft ingediend bij de Belgische autoriteiten (Dublinclaim), terwijl er gelet op zijn verklaring in het gehoor op 26 juni 2013 redenen waren om eerst door te vragen over zijn terugkeer vanuit België naar Ivoorkust.

Wat aan de klacht vooraf ging

Verzoeker meldde zich op 26 juni 2013 bij de vreemdelingendienst. Uit het vingerafdrukkenonderzoek bleek dat verzoeker eerder in 2010 in België een asielaanvraag had ingediend. Verzoeker vertelde dat hij vanuit België vrijwillig was teruggekeerd naar zijn land van herkomst. Hij had ook documenten bij zich om dat te onderbouwen. Daarvan werden echter geen kopieën in het dossier gevoegd. De IND diende op 2 juli 2013 een terugnameverzoek (Dublinclaim) in bij de Belgische autoriteiten. Het was de IND namelijk niet duidelijk wat de stand van zaken was in de behandeling van de asielaanvraag in België en de IND vond het niet aannemelijk dat verzoeker inderdaad was teruggekeerd naar zijn land van herkomst. De IND stelde dat verzoeker dat ook niet met documenten had onderbouwd. Op 9 juli 2013 ging België akkoord met de terugname. Op 2 augustus 2013 stuurde verzoeker stukken naar de IND waarmee hij de terugkeer naar zijn land van herkomst kon aantonen. Op 5 augustus 2013 werd verzoeker in de gelegenheid gesteld een asielaanvraag in te dienen en werd hij gehoord, ook in het kader van de Dublinclaim. De stukken werden bij die gelegenheid in het dossier gevoegd. Bij het geven van zijn zienswijze op het gehoor wees verzoeker

nogmaals op de door hem overgelegde documenten. Op 7 augustus 2013 maakte de IND het voornemen bekend dat verzoekers asielaanvraag zou worden afgewezen. De IND stuurde die dag ook een aantal documenten aan de Belgische autoriteiten, daarbij aantekendend dat verzoeker die sinds het terugnameverzoek had overgelegd. De IND schreef ook dat verzoeker nog geen met documenten verifieerbare verklaringen had afgelegd over de reis naar zijn land van herkomst. De IND vroeg daarbij om een bevestiging van de overname. Op 8 augustus 2013 bevestigde de Belgische overheid het akkoord met de overname. Bij beschikking van 9 augustus 2013 werd verzoekers asielaanvraag afgewezen. Op 8 augustus 2013 had ook verzoeker een brief gestuurd aan de Belgische autoriteiten met daarbij een kopie van zijn boardingpass. Hij vroeg de Belgische autoriteiten om te bevestigen dat hij op 4 juni 2013 met ondersteuning van de Belgische overheid was teruggekeerd naar zijn land van herkomst. Op 20 augustus 2013 liet België de IND weten dat het akkoord werd herzien, omdat het IOM-België desgevraagd had bevestigd dat verzoeker in juni 2012 daadwerkelijk was teruggekeerd naar zijn land van herkomst. De asielbeschikking van 9 augustus 2013 werd hangende het beroep ingetrokken en verzoeker werd opgenomen in de Nederlandse asielprocedure.

klacht bij de IND

Op 1 november 2013 diende verzoeker een klacht in bij de IND. Volgens hem leek het erop dat het een vaste werkwijze was van de IND om een terugnameverzoek in te dienen terwijl de vreemdeling nog niet was gehoord en de IND dus per definitie de aangezochte lidstaat niet volledig kon informeren. In verzoekers geval waren de Belgische autoriteiten tot tweemaal toe onvolledig en onjuist geïnformeerd. Zo was bijvoorbeeld in het terugnameverzoek aangegeven dat verzoeker geen gedetailleerde en verifieerbare verklaringen had afgelegd, terwijl verzoeker daartoe op dat moment nog niet in de gelegenheid was gesteld. Ook was, in tegenstelling tot wat in het terugnameverzoek was aangegeven, de datum van zijn reis naar zijn land van herkomst wel degelijk bekend. Verder had de IND conform de Europese Verordening stukken die als bewijs of indirect bewijs konden dienen, moeten meesturen. Ook nadat verzoeker was gehoord en stukken had overgelegd, had de IND de beschikbare informatie nog niet allemaal doorgegeven aan België en ook nog op een negatieve manier.

reactie IND op de klacht

De IND verklaarde namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verzoekers algemene klacht ongegrond: een terugnameclaim kan worden ingediend zodra er indicaties zijn (vingerafdrukken, proces-verbaal van de vreemdelingendienst) dat een andere lidstaat mogelijk verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

De klacht over het in verzoekers geval onvolledig informeren van de Belgische autoriteiten verklaarde de IND gegrond: er waren op het moment van de aanmelding geen kopieën gemaakt van stukken over de datum van verzoekers vertrek vanuit België naar zijn land van herkomst stond niet in het bij de aanmelding opgemaakte proces-verbaal. Verder was in het terugnameverzoek vermeld dat verzoeker geen verifieerbare verklaringen over zijn terugkeer had afgelegd, terwijl daar bij de aanmelding nog niet naar was gevraagd. Pas nadat de claim was gelegd was daarover tijdens de procedure aanvullende informatie naar voren gekomen; op 7 augustus 2013 waren de Belgische autoriteiten daarover geïnformeerd, inclusief kopieën van onder meer instapkaart en bagageclaimticket. Fout of misleidend was de verstrekte informatie niet geweest, maar wellicht hadden in de brief van 7

augustus 2013 wel de exacte verklaringen van verzoeker kunnen worden opgenomen, aldus de IND. De IND opperde wel dat de Belgische autoriteiten gerichter hadden kunnen onderzoeken of verzoekers vrijwillige terugkeer daadwerkelijk had plaatsgevonden. De IND concludeerde dat, niettegenstaande de waarborgen om in de asielprocedure met relevante informatie te kunnen komen, de IND in verzoekers zaak wellicht meer had kunnen doorvragen. De IND bood excuses aan voor het onvolledig informeren van de Belgische autoriteiten.

aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman

Verzoekers klacht mag dan deels gegrond zijn verklaard, maar hij kan zich er niet in vinden dat er aspecten onderbelicht zijn gebleven.

Verzoeker blijft erbij dat het terugnameverzoek prematuur is ingediend. Volgens verzoeker had de IND of moeten wachten met het indienen van een terugnameverzoek tot verzoeker was gehoord en in de gelegenheid was gesteld zijn verhaal te doen en stukken over te leggen, of de IND had in het terugnameverzoek moeten melden dat dit nog niet was gebeurd. Verder was het terugnameverzoek volgens verzoeker op zeer negatieve wijze gepresenteerd, waardoor het niet verwonderlijk was dat het aangezochte land akkoord was gegaan met de terugname. In het terugnameverzoek had, nu verzoeker nog niet was gehoord, ook niet mogen worden vermeld dat hij geen gedetailleerde en verifieerbare verklaringen had afgelegd. De Belgische autoriteiten trokken het akkoord direct in nadat verzoeker gegevens had gestuurd, gegevens die hij ten tijde van zijn aanmelding al kenbaar had gemaakt.

onderzoek Nationale ombudsman

De Staatssecretaris is gevraagd zijn standpunt te geven over de hiervoor geformuleerde gedraging en hem is tevens gevraagd een aantal vragen te beantwoorden.

reactie staatssecretaris van Veiligheid en justitie / IND

De staatssecretaris acht de klacht ongegrond. EÃ©n van de doelstellingen van de Europese verordening is om snel vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is, zodat de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het toekennen van de vluchtelingenstatus wordt gewaarborgd en de doelstelling asielverzoeken snel te behandelen niet wordt ondermijnd. Daarom wordt in zaken waarin dat kan zo snel mogelijk het claimverzoek geschreven. In de Vreemdelingencirculaire zoals die ten tijde van verzoekers aanmelding gold, is opgenomen dat de IND tijdens de rust en voorbereidingstermijn (voorafgaande aan het indienen van de asielaanvraag; No) onderzoek mag verrichten naar welk land verantwoordelijk is voor het behandelen van de asielaanvraag. Door het leggen van een claimverzoek worden geen onomkeerbare stappen genomen. Verder zijn er tijdens de gehele asielperiode voldoende waarborgen voor de vreemdeling om nieuwe feiten en omstandigheden naar voren te brengen die aan de overdracht in de weg staan. Dit kan bijvoorbeeld tijdens het gehoor, in de correcties en aanvullingen op het gehoor en bij de zienswijze. Indien de IND beoordeelt dat deze informatie mogelijk van invloed kan zijn op de verantwoordelijkheidsbepaling, dan wordt het aangezochte land hiervan op de hoogte gesteld.

In verzoekers zaak is destijds beoordeeld dat er voldoende informatie was om een claim te leggen. De verklaring van verzoeker over zijn terugkeer is niet bij voorbaat een reden om te wachten tot verzoeker de asielprocedure instroomt, ook niet indien wel een kopie van de hotelrekening aanwezig

zou zijn geweest. Wel wordt in dat geval een afweging gemaakt of direct een claimverzoek wordt ingediend of dat de hotelrekening en verzoekers verklaring (beide indirecte bewijzen) alsnog aanleiding vormen om eerst een onderzoek in te stellen en verzoeker nader te horen. Het is vervolgens aan de lidstaat om te beoordelen of de claim is komen te vervallen.

Verzoeker heeft na het gehoor bij de vreemdelingenpolitie nieuwe informatie naar voren gebracht, onder andere in de vorm van een aantal documenten. Op dat moment was er al een claimakkoord van de Belgische autoriteiten. De nieuwe informatie is beoordeeld en aan de Belgische autoriteiten voorgelegd; daarop is het claimakkoord opnieuw bevestigd.

In antwoord op de vragen van de Nationale ombudsman deelde de staatssecretaris mee dat er geen algemeen beleid is ten aanzien van het horen van vreemdelingen die aangeven dat zij vanuit een andere lidstaat zijn teruggereisd naar bijvoorbeeld hun land van herkomst. Wanneer er bij een verhoor door de vreemdelingenpolitie Dublin-indicaties zijn, dan wordt de zaak voorgelegd aan het Dublin-team. Een Dublin-medewerker beoordeelt in individuele zaken aan de hand van de op dat moment beschikbare informatie (proces-verbaal, vingerafdrukkenonderzoek) en kopieën van aanwezige documenten of al voor de start van de asielprocedure een terugnameverzoek wordt ingediend bij een lidstaat, of dat tijdens een eerste gehoor in de asielprocedure aanvullende vragen moeten worden gesteld.

Er is niet doorgevraagd over verzoekers terugreis omdat de vreemdelingenpolitie een reisverhaal maar beperkt opneemt. Als er Dublin-indicaties zijn, dan beoordeelt de Dublin-unit of al een claimverzoek kan worden gelegd. In het proces-verbaal komt een reisverhaal dus slechts beperkt aan de orde; het komt pas verder aan de orde in het eerste gehoor van de IND.

Inmiddels is de werkwijze veranderd: een asielaanvraag wordt onverwijld ingediend en in principe wordt de vreemdeling in de aanmeldingsfase gehoord door de IND. Hierbij kunnen aanvullende vragen worden gesteld met betrekking tot een gestelde uitreis uit het Dublingebied nog voordat een claim wordt neergelegd.

Het spreekt voor zich dat de aangezochte lidstaat volledig wordt geïnformeerd. Op grond van de toen geldende Europese Verordening lag de onderzoeksplicht echter primair bij de aangezochte lidstaat.

In het formulier voor het terugnameverzoek wordt wel gevraagd of er documenten zijn overgelegd. Verzoeker heeft op 26 juni 2013 aangegeven geen (identificerende) documenten bij zich te hebben. Het is niet duidelijk of de hotelrekening is gekopieerd en of verzoeker deze toen heeft overgelegd; op een later tijdstip heeft verzoeker de hotelrekening in kopie overgelegd. In principe wordt door de vreemdelingenpolitie meegedeeld dat mocht men later toch nog documenten hebben/ krijgen, dat die dan alsnog bij de IND bij het gehoor kunnen worden aangeboden.

In verzoekers zaak heeft de medewerker verzuimd om alle voorhanden zijnde informatie op te sturen naar de aangezochte lidstaat. Waarom in deze zaak de indirecte bewijsmiddelen wel zijn opgenomen en de exacte verklaringen over de uitreis niet, is niet duidelijk geworden. Zoals eerder vermeld, is het aan de aangezochte lidstaat om de verantwoordelijkheid te bepalen, maar had het op de weg van de IND gelegen om de aangezochte lidstaat volledig te informeren. Omdat dat niet is gebeurd, is verzoekers klacht hierover eerder al gegrond verklaard.

reactie verzoeker

Verzoeker heeft zich niet beklaagd over de snelheid van de procedure rond het claimverzoek. Wel vindt hij dat de Nederlandse overheid ten gevolge daarvan onzorgvuldig heeft gehandeld. Tot tweemaal toe zijn de Belgische autoriteiten onjuist en onvolledig geïnformeerd en is verzoekers zaak op negatieve wijze gepresenteerd. Hierdoor hebben de Belgische autoriteiten het claimverzoek gehonoreerd zonder aanknopingspunten te hebben voor nader onderzoek. Nadat verzoeker zich rechtstreeks tot de Belgische autoriteiten heeft gewend en alle gegevens heeft verstrekt, is het claimakkoord alsnog ingetrokken. Verzoeker benadrukt nog eens dat hij bij zijn eerste aanmelding heeft verklaard hoe hij naar Nederland is gekomen. Ook heeft hij zijn documenten getoond; daarvoor bestond op dat moment geen enkele belangstelling.

oordeel Nationale ombudsman

Het is een goede zaak dat een Dublinclaim snel wordt ingediend zodat een asielverzoek zo snel mogelijk door de juiste lidstaat kan worden behandeld; in dat opzicht komt snelheid de betrokken vreemdeling alleen maar ten goede. De vraag is of dat ten koste mag gaan van een goede voorbereiding: te snel overgaan tot het indienen van een claim kan juist een averechtse uitwerking hebben voor de betrokken vreemdeling en voor onzekerheid zorgen. Met name indien er op grond van verklaringen van de vreemdeling aanwijzingen zijn dat een Dublinclaim wellicht niet op zijn plaats is, is het van belang dat de zaak eerst goed wordt voorbereid. Bovendien bespaart dat de betrokken lidstaten onnodig werk.

Het vereiste van een goede voorbereiding houdt in dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen. Dit betekent onder andere dat de overheid voorafgaande aan het indienen van een Dublinclaim bij een andere lidstaat, actief zoveel mogelijk informatie verwerft bij de betrokken vreemdeling.

Om te beginnen is in verzoekers geval nagelaten om bij het indienen van de Dublinclaim bij de Belgische autoriteiten alle informatie die al wel voorhanden was ten tijde van de aanmelding, te verzamelen en mee te sturen. Verder is ook nadien verzuimd verzoekers verklaring over zijn terugkeer vanuit België naar zijn land van herkomst aan de Belgische autoriteiten te melden. De staatssecretaris heeft dit ook onderkend en de klacht hierover gegrond verklaard. Een verklaring voor deze omissie heeft de staatssecretaris overigens niet kunnen geven. De vraag is of het zover had hoeven te komen als in eerste instantie beter naar verzoeker was geluisterd. De staatssecretaris wijst echter af dat het beter zou zijn geweest als eerst was doorgevraagd aler te handelen. Dat schuurt. Zoals de staatssecretaris stelt, ligt de verantwoordelijkheidsbepaling voor het behandelen van het asielverzoek bij de Belgische autoriteiten. Dit neemt echter niet weg dat het wellicht al duidelijk zou zijn geworden dat het onverwijd indienen van een Dublinclaim niet zo één twee drie voor de hand lag, indien de IND na verzoekers aanmelding op grond van hetgeen hij daarbij had verklaard, eerst een gesprek met hem zou hebben gevoerd over de terugkeer vanuit België naar zijn land van herkomst en daarbij aandacht had geschonken aan de documenten die hij wilde overleggen,

Het is, zoals de staatssecretaris stelt, inderdaad mogelijk om ook tijdens de asielprocedure nog aanvullende informatie over te leggen waarmee het aangezochte land aan de slag kan en waaruit kan blijken dat een claim mogelijk onterecht is geweest. In verzoekers geval is dat ook gebeurd en heeft de IND in een later stadium op basis van het gehoor inzake de Dublinclaim nadere informatie naar de

Belgische autoriteiten gestuurd. Het is echter verzoekers eigen brief met bijlagen geweest op grond waarvan de Belgische autoriteiten uiteindelijk het claimakkoord hebben herzien: hun was gebleken dat verzoeker inderdaad met behulp van de Belgische overheid vrijwillig naar zijn land was teruggekeerd.

Gelet op het bovenstaande kan worden vastgesteld dat in geval van verzoeker van een goede voorbereiding geen sprake is geweest. De gedraging is niet behoorlijk.

De staatssecretaris heeft aangegeven dat de werkwijze inmiddels is veranderd: een asielaanvraag wordt nu onverwijld ingediend en in principe wordt de vreemdeling in de aanmeldingsfase gehoord door de IND, waarbij nog voordat een claim wordt neergelegd aanvullende vragen kunnen worden gesteld met betrekking tot een gestelde uitreis uit het Dublingebied. Dat strookt ook met de thans geldende Europese Verordening. Die bepaalt dat een persoonlijk onderhoud moet plaatsvinden met de vreemdeling zodat gemakkelijker kan worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is. Een andere reden voor zo'n gesprek is om de betrokken vreemdeling de informatie over de gang van zaken rond een eventuele overdracht goed te kunnen uitleggen. Met andere woorden: ook op basis van het Europese recht dient een Dublin-procedure goed te worden voorbereid.

Dat het op grond van destijds geldende Europese verordening nog niet was vereist dat eerst een gesprek met de betrokkene werd gevoerd en de verantwoordelijkheidsbepaling geheel bij de aangezochte lidstaat werd gelegd, doet er niet aan af dat vanuit behoorlijkheidsperspectief zo'n gesprek in verzoekers geval zeker op zijn plaats zou zijn geweest.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de IND is gegrond wegens schending van

Het vereiste van goede voorbereiding.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Relevante literatuur en wet- en regelgeving

VERORDENING (EU) Nr. 604/2013 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 26 juni 2013 (ingangsdatum 1 januari 2014)

Artikel 5 Persoonlijk onderhoud

1. Om de verantwoordelijke lidstaat gemakkelijker te kunnen bepalen, voert de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast een persoonlijk onderhoud met de verzoeker. Het onderhoud biedt de verzoeker tevens de mogelijkheid de overeenkomstig artikel 4 aan hem verstrekte informatie juist te begrijpen.

VERORDENING (EG) Nr. 1560/2003 VAN DE COMMISSIE van 2 september 2003

houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van

de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

HET OPSTELLEN VAN VERZOEKEN

Artikel 1

Het opstellen van een overnameverzoek

1. Een overnameverzoek wordt ingediend met gebruikmaking van het standaardformulier waarvan het model is opgenomen in bijlage I. Het formulier bevat verplichte rubrieken die

volledig moeten worden ingevuld. De overige gedeelten worden ingevuld voor zover de informatie beschikbaar is. Aanvullende inlichtingen kunnen worden verstrekt in de daarvoor op het formulier gereserveerde ruimte. Het verzoek omvat bovendien:

a) de kopie van alle bewijsmiddelen en indirecte bewijzen op

grond waarvan kan worden aangenomen dat de aangezochte lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, in voorkomend geval vergezeld van verklaringen over de omstandigheden waarin deze zijn verkregen en over de bewijskracht die de verzoekende lidstaat eraan toekent aan de hand van de in artikel 18, lid 3, van Verordening (EG) nr. 343/2003 bedoelde lijsten van bewijsmiddelen

en indirecte bewijzen, die in bijlage II bij de onderhavige

verordening zijn opgenomen;

b) in voorkomend geval, de kopie van de verklaringen die schriftelijk door de asielzoeker zijn verstrekt of in een proces-verbaal zijn opgenomen. (â€¦).

PR 201400210