



Rapport

Rapport over een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Datum:

Rapportnummer: 2013/058

Klacht

Verzoekers klaagden erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst tijdens het eerste gehoor, dat bestemd was voor de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute, vragen stelde over hun asielmotieven, zoals hun bekering tot het christendom.

Bevindingen en beoordeling

I. BEVINDINGEN

Asielrelaas

1. Verzoekers, beiden woonachtig in Libanon, besloten begin 2012 om christen te worden en de Islam de rug toe te keren. Zij werden op 27 april 2012 gedoopt. Een familielid, dat een vooraanstaand lid was van een extremistische moslimbeweging, vernam dat zij waren gedoopt. Hij brak samen met een groep militanten op 5 mei 2012 in de woning van verzoekers in en nam hun paspoorten mee om te voorkomen dat verzoekers uit Libanon zouden vertrekken. Verzoekers en hun tweejarig dochttertje verlieten daarop hun woning. Zij vluchtten uiteindelijk op 14 mei 2012 per vliegtuig uit Libanon naar Turkije en vervolgens per vrachtauto naar Nederland. Op 21 mei 2012 kwamen verzoekers aan in Nederland. Op 26 mei 2012 meldden zij zich bij de centrale ontvangstlocatie in Ter Apel. Zij dienden op 21 juni 2012 in het aanmeldcentrum in Den Bosch een asielaanvraag in.

Eerste gehoor

2. Naar aanleiding van deze asielaanvraag werden verzoekers dezelfde dag nog onderworpen aan een eerste gehoor. Het eerste gehoor, dat op de eerste dag van de algemene asielprocedure plaatsvond, was bedoeld om de identiteit, nationaliteit en reisroute vast te stellen. Op de vraag wat hun religie was, lieten verzoekers de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) weten dat zij zich hadden bekeerd tot het christendom. De medewerker van de IND stelde vervolgens uitgebreid vragen over hun bekering tot het christendom, het christendom zelf, de kerk waar zij naartoe gingen, de bijbel(lessen) en de doop(aktes). Ook stelde de medewerker van de IND diverse vragen over de inbraak in hun woning.

Standpunt verzoekers

3. Hoewel verzoekers uiteindelijk een asielstatus kregen, waren zij van opvatting dat de IND tijdens het eerste gehoor geen vragen had mogen stellen over verzoekers asielmotieven, namelijk hun bekering tot het christendom en de inbraak in hun woning. Daar was het nader gehoor, dat op de derde dag zou plaatsvinden, voor bedoeld. De voorbereiding van het nader gehoor, waar doorgaans op de tweede dag gelegenheid voor is, had bovendien nog niet plaatsgevonden. Op die dag bestond de mogelijkheid voor de

asielzoeker om het eerste gehoor met de advocaat te bespreken en eventueel correcties en aanvullingen in te brengen op het rapport van het eerste gehoor. Ook had de advocaat verzoekers op die tweede dag kunnen voorbereiden op het nader gehoor en hen kunnen wijzen op het belang daarvan. Tijdens het nader gehoor verzamelt de IND namelijk gegevens op basis waarvan de IND beoordeelt of de asielzoeker al dan niet bescherming nodig heeft. De geloofwaardigheid van verzoekers bekering was een cruciaal onderdeel van hun asielrelaas en hoorde daarom thuis in het nader gehoor. De beoordeling van de geloofwaardigheid van een bekering is bovendien vaak het conflict waar het in een asielprocedure over gaat. Wanneer de IND twijfelt aan de geloofwaardigheid van de bekering, dan wordt de asielaanvraag afgewezen. Een goede voorbereiding was dus cruciaal. Omdat de advocaat verzoekers voorafgaand aan het gehoor niet had kunnen voorbereiden, waren de belangen van verzoekers geschaad. Dit was naar de opvatting van verzoekers in strijd met het beginsel van fair play.

Standpunt IND

4. De IND achtte de klacht van verzoekers kennelijk ongegrond. Tijdens het eerste gehoor worden er aan de betrokken vreemdeling vragen gesteld over zijn identiteit. Een bekering maakte volgens de IND onderdeel uit van de religie van een persoon. De religie van een persoon maakte voorts onderdeel uit van de identiteit van deze persoon. Daarom was het volgens de IND geoorloofd om tijdens het eerste gehoor vragen te stellen over de religie van verzoekers.

Standpunt staatssecretaris van Veiligheid & Justitie

5. De staatssecretaris van Veiligheid & Justitie reageerde tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman als volgt op de klacht van verzoekers. Het is standaard praktijk om tijdens het eerste gehoor, dat zich richt op de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute, te vragen naar de religie en etnische afkomst van de vreemdeling als onderdeel van de identiteit. Op grond van artikel 3.112, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (zie Achtergrond, onder 1.) bevat het eerste gehoor geen vragen omtrent de beweegredenen van de asielaanvraag. Een strikt onderscheid tussen enerzijds de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute en anderzijds de beweegredenen van de aanvraag is echter niet altijd even goed te maken. Tussen religie als onderdeel van iemands identiteit en religie als aanleiding voor vertrek zit volgens de staatssecretaris een zekere overlap. Het was dan ook gebruikelijk en juist om tijdens het eerste gehoor nadere vragen te stellen omtrent feitelijkheden en omstandigheden die verband houden met iemands religie als onderdeel van de vaststelling van de identiteit. Echter, indien de hoornedewerker bemerkt dat de religie of de bekering verband houdt met de reden van vertrek uit het land van herkomst, ligt het in de rede om dit onderwerp verder te behandelen in het nader gehoor. Per individueel geval dient de hoornedewerker hierin een afweging te maken. In dit geval was tijdens het eerste gehoor vrij uitgebreid doorgevraagd naar de bekering van de islam naar het christendom. Volgens de staatssecretaris was het

achteraf gezien beter geweest als (een deel van) deze vragen tijdens het nader gehoor gesteld waren. Immers, het was duidelijk dat de bekering een elementair onderdeel was van de reden van vertrek uit het land van herkomst. De staatssecretaris achtte de klacht dan ook alsnog gegrond. Hij zou er verder voor zorgdragen dat de hoornedewerkers in asielzaken eenduidig worden geïnstrueerd dat het stellen van nadere vragen over onderwerpen die (mogelijk) verband houden met de redenen van vertrek uit het land van herkomst, zoveel mogelijk tijdens het nader gehoor gebeurt. Daarbij wees hij er wel op dat het mogelijk is om al tijdens het eerste gehoor nadere vragen te stellen over de religie van de vreemdeling, voor zover dat ziet op feitelijke vragen over religie als onderdeel van iemands identiteit, aldus de staatssecretaris.

II. BEOORDELING

Beginsel van fair play

5. Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten en daarbij zorgen voor een eerlijke gang van zaken. Dit betekent in de asielprocedure dat een vreemdeling, alvorens de IND vragen stelt over de asielmotieven, de kans dient te krijgen om zich daarop voor te bereiden en zich daarbij te laten bijstaan door een advocaat (zie No 2005/129 en No 2005/045). Ook impliceert dit dat de IND tijdens het eerste gehoor, dat op de eerste dag van de algemene asielprocedure plaatsvindt en dat alleen bedoeld is om de identiteit, nationaliteit en reisroute vast te stellen, geen vragen stelt over de asielmotieven.

Schending beginsel van fair play

6. Door verzoekers tijdens het eerste gehoor vragen te stellen over hun bekering tot het christendom als (mogelijk) onderdeel van hun reden van vertrek en dus asielmotief heeft de IND naar het oordeel van de Nationale ombudsman gehandeld in strijd met het beginsel van fair play. Ook de staatssecretaris heeft inmiddels erkend dat dit niet juist was. Het eerste gehoor richt zich, mede gelet op de wijze waarop de asielprocedure is ingericht, niet op de asielmotieven van vreemdelingen. Dit volgt uit artikel 3.112, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 en paragraaf C13/2.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (zie Achtergrond, onder 1 resp. 2). Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit diverse malen benadrukt in uitspraken, zoals die van 7 maart 2012 (201007907/1/V3), 8 oktober 2002 (200204720/1) en 14 februari 2003 (200300012/1; JV 2002/414 en JV 2003/158). Vreemdelingen dienen de gelegenheid te krijgen om zich op de tweede dag adequaat voor te bereiden op het nader gehoor. Dit gehoor vindt op de derde dag plaats en daarin komen de asielmotieven ter sprake. Tijdens de voorbereiding van het nader gehoor kan de vreemdeling zich laten bijstaan door een advocaat. Hierdoor zal het nader gehoor van betere kwaliteit zijn. Omdat een goede voorbereiding van het nader gehoor essentieel is in de asielprocedure en tevens de zorgvuldigheid ten goede komt, mag het voorgaande naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet worden

doorkruist. Vragen die verband houden met de redenen van vertrek uit het land van herkomst oftewel over de asielmotieven mogen naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet tijdens het eerste gehoor worden gesteld. Tijdens het nader gehoor is er voldoende gelegenheid om deze vragen te stellen. Mocht de vreemdeling tijdens het eerste gehoor uit eigen beweging, dus zonder daarnaar gevraagd, vertellen over de asielmotieven, dan ligt het op de weg van de IND om niet door te vragen naar deze asielmotieven en de vreemdeling er meteen op te wijzen dat tijdens het nader gehoor voldoende gelegenheid daarvoor zal zijn.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gegrond wegens schending van het beginsel van fair play.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ervoor zal zorgdragen dat de hoornedewerkers in asielzaken eenduidig worden geïnstrueerd dat het stellen van (nadere) vragen over onderwerpen die (mogelijk) verband houden met de redenen van vertrek uit het land van herkomst, zoals een bekering, niet tijdens het eerste gehoor maar tijdens het nader gehoor gebeurt. Tijdens het eerste gehoor kunnen wel vragen worden gesteld over de religie van een vreemdeling, voor zover deze vragen onderdeel uitmaken van de vaststelling van de identiteit van de vreemdeling.

Achtergrond

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.112

Nadat de vreemdeling op de eerste dag de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Wet heeft ingediend, wordt hij op diezelfde dag door Onze Minister aan een eerste gehoor onderworpen.

Het eerste gehoor geschiedt overeenkomstig een bij ministeriële regeling vastgestelde vragenlijst. De vragenlijst bevat geen vragen omtrent de beweegredenen van de aanvraag.

Een afschrift van de ingevulde vragenlijst wordt op de eerste dag aan de vreemdeling ter kennis gebracht.

In afwijking van het eerste lid kan een eerste gehoor achterwege worden gelaten indien de vreemdeling reeds eerder een aanvraag om een verblijfsvergunning, als bedoeld in artikel

28 van de Wet, heeft ingediend.

Commentaar op artikel 3.112 Vreemdelingenbesluit 2000

(...) In de praktijk komt het voor dat de asielzoeker al tijdens het eerste gehoor, zonder dat hem daarnaar gevraagd is, verklaringen aflegt over zijn asielmotieven. Indien dat gebeurt zal omtrent die asielmotieven tijdens het eerste gehoor niet doorgevraagd worden. Dat past overigens ook niet in de algemene asielprocedure, waarin het nader gehoor op de derde dag plaatsvindt (artikel 3.113, tweede lid Vb 2000). Dat geldt temeer nu de asielzoeker in het belang van de zorgvuldigheid op de tweede dag in staat gesteld wordt zich op het nader gehoor voor te bereiden. (...)

Artikel 3.113

Gedurende de tweede dag wordt de vreemdeling in staat gesteld zich op het nader gehoor voor te bereiden.

Op de derde dag wordt de vreemdeling door Onze Minister aan een nader gehoor onderworpen. (...)

Vreemdelingencirculaire 2000

Paragraaf C13/2.1

Het eerste gehoor vindt plaats in het AC op de dag dat de vreemdeling zijn asielaanvraag indient en richt zich op vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute. De (rechts)bijstandverlener van de asielzoeker is bevoegd het gehoor als waarnemer bij te wonen, maar (de aanvang van) het gehoor mag daardoor niet worden opgehouden. Het eerste gehoor vindt plaats aan de hand van de vragenlijst zoals vastgesteld in artikel 3.44 VV.

Op grond van artikel 3.112, tweede lid, Vb worden geen vragen gesteld omtrent de beweegredenen van de aanvraag. Als de vreemdeling al tijdens het eerste gehoor, zonder daarnaar gevraagd te zijn, zijn asielrelaas doet, wordt hij er door de IND op gewezen dat zijn asielmotieven eerst in het nader gehoor aan de orde komen. (...)

Voorschrift Vreemdelingen 2000

Artikel 3.44

De in artikel 3.112, tweede lid, van het Besluit bedoelde vragenlijst bevat in ieder geval vragen omtrent de personalia van de vreemdeling, zijn geboorteplaats en geboortedatum, zijn nationaliteit en etnische afkomst, de datum van zijn vertrek uit het land van herkomst, de datum van zijn aankomst in Nederland, eventueel verblijf in derde landen, en het bezit van een paspoort en identiteitsdocumenten.

Indien de beantwoording van de vastgestelde vragen onvoldoende duidelijkheid verschaft kunnen aanvullende vragen worden gesteld.