



Rapport

Datum: 6 juni 2001

Rapportnummer: 2001/156

Klacht

1. Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) hem heeft aangezegd dat hij in het kader van zijn aanvraag van 25 oktober 1999 om toelating als vluchteling tot Nederland aan een onderzoek naar zijn leeftijd zou worden onderworpen.
2. Daarnaast klaagt verzoeker over de wijze waarop de IND zijn klacht hierover heeft afgehandeld.

Beoordeling

I. Ten aanzien van het aanzeggen van een leeftijdsonderzoek

1. In het kader van verzoekers klacht dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) hem heeft aangezegd dat hij in het kader van zijn aanvraag van 25 oktober 1999 om toelating als vluchteling tot Nederland aan een onderzoek naar zijn leeftijd zou worden onderworpen, is het volgende van belang.
2. De gemachtigde van verzoeker bracht tijdens het onderzoek onder meer naar voren dat in het rapport van het eerste gehoor staat vermeld dat verzoeker evident minderjarig is, en dat uit het rapport van het nader gehoor op geen enkele wijze blijkt dat er twijfel bestond aan de opgegeven leeftijd. Ook wees zij op de brief van 24 maart 1998 van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer (zie Achtergrond, onder 4.) waarin staat aangegeven dat er sprake moet zijn van ernstige twijfel over de minderjarigheid. Volgens de gemachtigde was er dan ook sprake van willekeur.
3. De Staatssecretaris van Justitie bracht onder meer naar voren dat twijfel ten aanzien van de leeftijd die de betrokken asielzoeker heeft opgegeven, voldoende indicatie is om een leeftijdsonderzoek te starten. Dit uitgangspunt was ook neergelegd in de Beleidsnota alleenstaande minderjarige asielzoekers van 24 maart 2000 (zie Achtergrond, onder 5.). In dit verband wees de Staatssecretaris erop dat een alleenstaande asielzoeker die beweert minderjarig te zijn, in beginsel het bewijs van zijn minderjarigheid moet leveren. De mogelijkheid van een leeftijdsonderzoek wordt aangeboden indien de gestelde leeftijd niet met documenten kan worden bewezen, en er wordt getwijfeld over de opgegeven leeftijd.

In de onderhavige zaak had de beslisambtenaar de beslissing genomen dat verzoeker aan een leeftijdsonderzoek moest worden onderworpen. Daarbij had hij in aanmerking genomen de foto van verzoeker die in het dossier aanwezig was en de afwezigheid van documenten betreffende verzoekers identiteit. Daarnaast waren de verklaringen van verzoeker over zijn geboorteplaats, school, verblijfplaats en zijn reisverhaal dermate vaag geweest dat twijfel was ontstaan over zijn leeftijd.

De Staatssecretaris van Justitie achtte de klacht op dit punt dan ook niet gegrond. Wel wees de Staatssecretaris op Werkinstructie 190 (zie Achtergrond, onder 6.), waarin staat vermeld dat een asielzoeker zo spoedig mogelijk ermee dient te worden geconfronteerd dat twijfel is ontstaan over zijn leeftijd. In het geval van verzoeker was dit niet gebeurd, waardoor er verkeerde verwachtingen waren gewekt. In zoverre was de klacht dan ook gegrond, aldus de Staatssecretaris.

4. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is het volgende gebleken.

Verzoeker heeft op 25 oktober 1999 een aanvraag ingediend om toelating tot Nederland als vluchteling. Als geboortedatum gaf hij op 15 januari 1984. In het rapport van het eerste gehoor heeft de betrokken IND-medewerker opgenomen dat verzoeker "evident minderjarig" is. De contactambtenaar die verzoeker op 11 februari 2000 nader heeft gehoord over zijn asielmotieven, nam in het rapport op dat hij verzoeker wilde opgeven voor een leeftijdsonderzoek. Hij nam in het rapport niet op waarom hij tot dit voornemen was gekomen. Op 30 mei 2000 deelde de IND schriftelijk aan verzoekers gemachtigde mee dat het voornemen bestond om een leeftijdsonderzoek uit te voeren. Uiteindelijk heeft dit onderzoek op 10 november 2000 plaatsgevonden.

5. Een en ander betekent dat zeven maanden nadat verzoeker zijn asielaanvraag had ingediend, en drieëneenhalve maand na het nader gehoor formeel, aan hem is meegedeeld dat een leeftijdsonderzoek zou worden verricht. Zoals ook de Staatssecretaris van Justitie aangaf, was het mede in het licht van Werkinstructie 190 niet juist dat verzoeker niet zo spoedig mogelijk na het indienen van zijn asielaanvraag ermee is geconfronteerd dat twijfel bestond aan zijn minderjarigheid. Gelet op het feit dat de inhoud van het rapport van eerste gehoor, zoals ook de Staatssecretaris aangaf, verwachtingen bij verzoeker heeft gewekt, verzoeker niet tijdig met het gewijzigd inzicht in zijn leeftijd is geconfronteerd en bovendien in de brief van 30 mei 2000 niet is aangegeven waarop dit gewijzigd inzicht is gebaseerd, kon de IND in dit geval niet in redelijkheid tot de beslissing komen om alsnog een leeftijdsonderzoek te laten verrichten. In dit verband is mede van belang dat op het moment dat de IND besloot tot het onderzoek de termijn waarbinnen op grond van artikel 15e van de Vreemdelingenwet (zie Achtergrond, onder 1.) op de asielaanvraag had moeten worden beslist, al was verstreken.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de klachtbehandeling

1. Verzoeker klaagt voorts over de wijze waarop de IND zijn klacht van 10 juli 2000 over het aanzeggen van een leeftijdsonderzoek heeft afgehandeld.

2. Zoals ook de Staatssecretaris van Justitie al aangaf, is in de brief van 18 juli 2000 onvoldoende ingegaan op de grieven van de gemachtigde van verzoeker met betrekking

tot het verrichten van een leeftijdsonderzoek, en is onvoldoende ingegaan op de redenen die ten grondslag hadden gelegen aan de beslissing om toch een dergelijk onderzoek te doen. Pas in de reactie van de Staatssecretaris op de onderhavige klacht is terzake meer duidelijkheid geboden.

Het voorgaande betekent dat de onderzochte gedraging op dit punt eveneens niet behoorlijk is.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.

Onderzoek

Op 5 september 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer P. te Houten, ingediend door Stichting Rechtsbijstand Asiel Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie 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 en de Staatssecretaris van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, van Angolese nationaliteit en - naar zijn opgave - geboren op 15 januari 1984, diende op 25 oktober 1999 een aanvraag in om toelating als vluchteling tot Nederland. In het rapport dat is opgemaakt naar aanleiding van het eerste gehoor op 25 oktober 1999 staat onder meer vermeld:

"Alleenstaande minderjarige : Evident minderjarig"

2. Op 11 februari 2000 werd verzoeker nader gehoord omtrent zijn asielmotieven. In het rapport van nader gehoor nam de betrokken contactambtenaar van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) onder meer het volgende op:

"Ik wil u opgeven voor een leeftijdsonderzoek, gaat u hiermee akkoord (uitgelegd wat een leeftijdsonderzoek inhoudt)"

3. Verzoekers gemachtigde deelde de IND bij brief van 20 april 2000 de correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor mee. Die brief luidt, voorzover hier van belang, als volgt:

"Het wekt enige bevreemding dat de contactambtenaar blijkens het verslag van het nader gehoor (...) zonder enige nadere toelichting meedeelt "Ik wil u opgeven voor een leeftijdsonderzoek". Bestaat er een reden voor deze wens van de contactambtenaar of zijn leeftijdsonderzoeken een speciale hobby van hem/haar? In het nader gehoor komt immers op geen enkele wijze tot uitdrukking dat er twijfel aan de opgegeven leeftijd zou bestaan.

Daarbij dient dan ook nog in aanmerking genomen te worden dat hij blijkens het rapport van het eerste gehoor (...) evident minderjarig is.

In de brief van 24 maart 1998 (...) aan de Tweede Kamer werd gesteld dat het leeftijdsonderzoek bij AMA's (alleenstaande minderjarige asielzoekers; N.o.) bij wie ernstig getwijfeld wordt aan de minderjarigheid noodzakelijk blijft om misbruik van de AMA-procedure tegen te gaan. Werkinstructie nr. 190 heeft het over twijfel over de opgegeven leeftijd zonder dat er sprake is van evidente meerderjarigheid (zie ook Achtergrond, onder 4. en 6.; N.o.). Er zit al een hoop ruimte tussen deze beide criteria, maar toch niet zoveel ruimte dat iemand die als evident minderjarig wordt aangemerkt zonder daarvoor enige reden op te geven door een contactambtenaar kan worden opgegeven voor een leeftijdsonderzoek.

Ik ga er derhalve van uit dat een leeftijdsonderzoek in dit geval niet nodig of wenselijk is omdat betrokkene evident minderjarig is."

4. Bij brief van 30 mei 2000 deelde de IND aan verzoekers gemachtigde mee dat het voornemen bestond om verzoeker aan een leeftijdsonderzoek te onderwerpen.

5. Op 5 juni 2000 liet de gemachtigde van verzoeker de IND het volgende weten:

"De inhoud van uw brief van 30 mei 2000, waarin u mij op de hoogte stelt van uw totaal ongemotiveerde voornemen om ten behoeve van P. (verzoeker; N.o.) een leeftijdsonderzoek te starten, is voor mij onbegrijpelijk.

P. is volgens uw eigen dienst (blijkens het rapport van het eerste gehoor) evident minderjarig. Blijkens het rapport van het nader gehoor is tijdens het nader gehoor ook geen enkele twijfel aan zijn minderjarigheid geuit.

Gezien de zonder enige aanleiding in het rapport van het nader gehoor gedane mededeling aan betrokkene dat er een leeftijdsonderzoek zal plaatsvinden, heb ik u op 20 april 2000 ter gelegenheid van de correcties en aanvullingen al laten weten dat de criteria voor het houden van een leeftijdsonderzoek ernstige twijfel aan de minderjarigheid of twijfel over de opgegeven leeftijd zonder dat er sprake is van evidente meerderjarigheid zijn en dat in casu van geen van beide sprake is.

Er bestaat derhalve geen enkele reden voor een leeftijdsonderzoek.

Ik verzoek u mij per omgaande schriftelijk te bevestigen dat er op grond van zijn evidente minderjarigheid geen leeftijdsonderzoek zal plaatsvinden, althans mij te informeren wat uw beweegredenen zijn voor uw voornemen om een evident minderjarige aan een leeftijdsonderzoek te onderwerpen."

6. Bij brief van 10 juli 2000 diende verzoekers gemachtigde een klacht in bij de IND. De klachtbrief luidt onder meer als volgt:

"Namens mijn cliënt (...) wordt erover geklaagd dat hem in strijd met TBV 2000/6 (zie Achtergrond, onder 7.; N.o.) is aangezegd dat hij een leeftijdsonderzoek dient te ondergaan. Er is zijns inziens sprake van willekeur.

Tevens wordt erover geklaagd dat tot op heden in het geheel niet is gereageerd op mijn brieven van 20 april en 5 juni 2000."

7. De IND reageerde bij brief van 18 juli 2000 als volgt op de klacht:

"Allereerst bied ik u mijn verontschuldiging aan voor het niet reageren op voornoemde brieven (van 20 april en 5 juni 2000; N.o.).

Wat betreft het leeftijdsonderzoek kan ik u het volgende mededelen. Voor het nemen van een zorgvuldige beslissing in deze zaak is het nodig geacht onderzoek te doen naar de leeftijd van betrokkene. Er is daarom in deze geen sprake van willekeur. Voor zover deze indruk gewekt is, spijt mij dat."

B. Standpunt verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht en komt naar voren in de onder **A. FEITEN** opgenomen brieven van zijn gemachtigde.

2. Verder bracht de gemachtigde naar voren dat de IND met zijn reactie van 18 juli 2000 niet inhoudelijk was ingegaan op de klacht van 10 juli 2000. Er werd slechts, zonder enige nadere motivering, gesteld dat het leeftijdsonderzoek in het kader van de zorgvuldigheid nodig werd geacht, en dat er geen sprake was van willekeur. Het bleef de gemachtigde ontgaan waarom iemand die volgens de IND evident minderjarig is aan een leeftijdsonderzoek moest worden onderworpen.

C. Standpunt staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie reageerde als volgt op de klacht van verzoeker:

"Met betrekking tot onderdeel 1 van de klacht verzoekt u precies aan te geven waarom is besloten dat verzoeker aan een onderzoek naar zijn leeftijd moet worden onderworpen. Tevens wenst u op de hoogte te worden gesteld wanneer en op welke wijze verzoeker is aangezegd dat hij zou worden onderworpen aan een onderzoek naar zijn leeftijd en wat de stand van zaken is met betrekking tot dit onderzoek. Dit wordt eveneens betrokken in onderdeel 1.

(...)

Onderdeel 1

De gemachtigde stelt de vraag waarom iemand die volgens de IND evident minderjarig is aan een leeftijdsonderzoek onderworpen moet worden. In het rapport van het eerste gehoor, afgenomen in het aanmeldcentrum Rijsbergen, staat vermeld dat betrokkene evident minderjarig is. Betrokkene is vervolgens voor nader onderzoek opgenomen in de zogenoemde OC-procedure. Tijdens het nader gehoor heeft de contactambtenaar betrokkene geconfronteerd met het feit dat wellicht een leeftijdsonderzoek zal worden gestart en hij heeft betrokkene uitgelegd wat dit onderzoek inhoudt. Betrokkene heeft vervolgens een toestemmingsverklaring ondertekend. De contactambtenaar heeft het vorenstaande in het rapport van nader gehoor als volgt geformuleerd 'ik wil u opgeven voor een leeftijdsonderzoek'. Deze formulering is een onzorgvuldige weergave van de constatering van de contactambtenaar dat er twijfel is ten aanzien van de leeftijd van betrokkene. Mijns inziens staan in deze kwestie twee elementen centraal, namelijk wanneer is het geoorloofd een leeftijdsonderzoek te starten (bij twijfel of slechts indien sprake is ernstige twijfel) en het feit dat in de aanmeldcentrumprocedure is geoordeeld dat betrokkene evident minderjarig is.

Het leeftijdsonderzoek is bedoeld om te voorkomen dat meerderjarigen misbruik maken van het beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's), door zich ten onrechte als minderjarig voor te doen. Werkinstructie 190 gaat over de afdoening van

asielaanvragen van ama's bij wie twijfel bestaat over de opgegeven leeftijd. TBV 2000/6 heeft betrekking op de handelwijze in de aanmeldcentra wanneer er twijfel is aan de opgegeven minderjarige leeftijd.

In voornoemde werkinstructie 190 wordt aangegeven dat leeftijdsonderzoek kan worden aangevraagd als er twijfel is aan de opgegeven minderjarige leeftijd. Terecht merkt de gemachtigde op dat in de nota aan de Tweede Kamer van 24 maart 1998 wordt gesproken van 'ernstige twijfel', en dat dit afwijkt van de in werkinstructie 190 genoemde 'twijfel'.

Los van de mate van twijfel, is echter niet in geding dat leeftijdsonderzoek is geïndiceerd bij iedereen die stelt minderjarig te zijn, maar waarbij twijfel is over de opgegeven leeftijd terwijl de betrokkene zijn leeftijd, bijvoorbeeld door het overleggen van documenten, niet aannemelijk kan maken en er geen sprake is van evidente meerderjarigheid.

Twijfel over de opgegeven minderjarige leeftijd ontstaat door optische waarneming. Daarbij kunnen het ontbreken van documenten, het afleggen van vage, tegenstrijdige of ongeloofwaardige verklaringen, het gedrag van de asielzoeker en dergelijke een rol spelen. Een alleenstaande asielzoeker die beweert minderjarig te zijn, moet in beginsel het bewijs van zijn minderjarigheid leveren. De mogelijkheid van leeftijdsonderzoek wordt aangeboden indien de gestelde leeftijd niet met documenten kan worden bewezen, en getwijfeld wordt over de opgegeven minderjarige leeftijd. Derhalve is twijfel ten aanzien van de door een asielzoeker opgegeven leeftijd voldoende indicatie om leeftijdsonderzoek te starten. Het bovenstaande is tevens uitgewerkt in de nota over het ama-beleid die ik op 24 maart 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heb gezonden (...) (zie Achtergrond, onder 5; N.o.).

In de zaak van betrokkene heeft de beslisambtenaar de beslissing genomen dat betrokkene aan een leeftijdsonderzoek moet worden onderworpen. Hierbij heeft hij in aanmerking genomen de in het dossier aanwezige foto van betrokkene, de afwezigheid van documenten - met name betreffende zijn identiteit -, en de verklaringen van betrokkene, die ten aanzien van zijn geboorteplaats, school, verblijfplaats Luanda en zijn reisverhaal naar zijn oordeel dermate vaag zijn dat ten aanzien van de leeftijd van betrokkene twijfel is ontstaan. Dat door een ambtenaar op het aanmeldcentrum is geoordeeld dat betrokkene evident minderjarig zou zijn, maakt dit niet anders. Ik wijs u in deze op TBV 2000/6, waarin staat vermeld dat de handelwijze zoals die daar voor de aanmeldcentra staat beschreven, onverlet laat dat in de OC-fase alsnog twijfel kan ontstaan over de opgegeven minderjarigheid en de betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld de beweerde minderjarigheid aan te tonen middels een leeftijdsonderzoek.

Gelet op het vorenoverwogene acht ik de klacht op dit punt niet gegrond.

Bij brief van 30 mei 2000 is de gemachtigde meegedeeld dat het voornemen bestaat betrokkene aan een leeftijdsonderzoek te onderwerpen. Vervolgens is het dossier van

betrokkene overgedragen aan de regionale directie Zuid-Oost met het verzoek het leeftijdsonderzoek te doen plaats vinden. Het leeftijdsonderzoek zal op 10 november 2000 plaatsvinden. Werkinstructie 190 geeft echter aan dat een asielzoeker zo spoedig mogelijk geconfronteerd dient te worden met het feit dat er twijfel is ontstaan aan zijn leeftijd. Dit is in het geval van betrokkene niet gebeurd waardoor er verkeerde verwachtingen zijn gewekt. Ik acht de klacht op dit punt gegrond.

Onderdeel 2

De gemachtigde heeft bij brieven van 20 april 2000 en 5 juni 2000 gemotiveerd aangegeven geen aanleiding te zien betrokkene aan een leeftijdsonderzoek te onderwerpen. In mijn brief van 18 juli 2000 ben ik onvoldoende ingegaan op de brieven van de gemachtigde. Daarnaast ben ik onvoldoende ingegaan op de redenen die ten grondslag lagen aan de beslissing betrokkene aan een leeftijdsonderzoek te onderwerpen. De klacht die betrokkene heeft op mijn genoemde brief is mijns inziens dan ook om meer dan één reden gegrond. Ik acht de klacht op dit punt gegrond.

Gelet op het vorenoverwogene concludeer ik dat de onderhavige zaak enige schoonheidsfouten laat zien. Dit laat echter onverlet dat betrokkene terecht alsnog aan een leeftijdsonderzoek wordt onderworpen. Gelet hierop zie ik geen aanleiding tot verdere maatregelen of actie ten behoeve van betrokkene."

D. Reactie verzoeker

De gemachtigde van verzoeker bracht in reactie op de informatie die de Staatssecretaris van Justitie had verstrekt, onder meer het volgende naar voren:

"In de eerste plaats wil ik opmerken dat in de brief van 15 december 2000 wordt gesuggereerd (...) dat TBV 2000/6 betrekking heeft op de handelwijze in aanmeldcentra en Werkinstructie 190 niet. Het onderwerp van Werkinstructie 190 is echter ook AC-afdoening van ama's.

TBV 2000/6 is geldig van 1 april 2000 tot 1 april 2001. Tijdens het nader gehoor dat plaats vond op 11 februari 2000 was TBV 2000/6 dus niet van kracht en de nota van 24 maart 2000 evenmin.

Mijns inziens is het enige relevante stuk dus eigenlijk de brief aan de Tweede Kamer van 24 maart 1998, waarin gesproken wordt over ernstige twijfel aan de minderjarigheid. De opmerking in de 3e alinea op p.2 van de brief van 15 december 2000 dat los van de mate van twijfel niet in het geding zou zijn dat leeftijdsonderzoek geïndiceerd zou zijn bij iedereen die stelt minderjarig te zijn, maar waarbij twijfel bestaat over de opgegeven leeftijd is onbegrijpelijk omdat de mate van twijfel nu juist bepalend is voor de vraag of leeftijdsonderzoek geïndiceerd is.

"Twijfel over de opgegeven minderjarige leeftijd ontstaat door optische waarneming." Diezelfde optische waarneming dus die in het AC heeft geleid tot de conclusie dat betrokkene EVIDENT minderjarig is.

Los van de TBV en de Werkinstructie ben ik van mening dat de door de beslisambtenaar gesignaleerde vaagheid in de verklaringen van betrokkene allemaal verklaringen betreffen (geboorteplaats, school, verblijfplaats en reisverhaal) die tijdens het eerste gehoor in het AC ook zijn afgelegd. Ook toen ontbraken de documenten betreffende de identiteit. Op grond van diezelfde verklaringen werd toen echter geoordeeld dat er sprake was van evidente minderjarigheid.

Ik kan niet rijmen dat betrokkenes uiterlijk en zijn verklaringen over dezelfde onderwerpen in het AC leiden tot het oordeel dat er sprake is van evidente minderjarigheid en in het OC tot ernstige twijfel aan zijn minderjarigheid.

Overigens heeft de beslisambtenaar mede op grond van een zich in het dossier bevindende foto (kopie?) waarvan ik niet in het bezit ben gesteld, gemeend te kunnen zien wat ambtenaren in levende lijve in het AC niet zagen. In Werkinstructie 190 onder het kopje Dossiervorming wordt daar een en ander over gezegd waar ik naar verwijs.

Uit de brief van 15 december 2000 blijkt overigens niet wanneer de beslisambtenaar de beslissing heeft genomen dat betrokkene aan een leeftijdsonderzoek moet worden onderworpen.

Zelfs als de opmerking 'ik wil u opgeven voor een leeftijdsonderzoek' van de contactambtenaar slechts de constatering is dat er sprake is van twijfel en niet de beslissing dat er volgens hem een leeftijdsonderzoek moet komen, kan ik niet volgen waarom de beslisambtenaar dan de gewraakte beslissing neemt zonder eerst betrokkene aanvullend te horen en met de blijkbaar ontstane twijfel te confronteren. Blijkens Werkinstructie 190 behoort de asielzoeker immers in staat gesteld te worden zijn opgegeven leeftijd aannemelijk te maken nadat twijfel is ontstaan.

Bovendien behoren de correcties en aanvullingen op het nader gehoor te worden afgewacht alvorens verklaringen uit het nader gehoor als redengevend voor wat dan ook kunnen dienen.

In de eerste alinea op p.3 wordt erkend dat er verkeerde verwachtingen zijn gewekt. Opgewekt vertrouwen had m.i. behoren te leiden tot het afzien van een leeftijdsverzoek en het nemen van betrokkenes minderjarigheid als uitgangspunt voor de beoordeling van zijn asielaanvraag.

Op grond van al het bovenstaande kan ik mij niet vinden in de conclusie van de brief van 15 december 2000 dat betrokkene terecht aan een leeftijdsonderzoek is onderworpen en dat er geen aanleiding zou bestaan tot verdere maatregelen of actie ten behoeve van

betrokkene. Ik meen dan ook dat er wel degelijk sprake is van willekeur en dat er sprake is van handelingen die als onbehoorlijk moeten worden aangemerkt."

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet

Artikel 15e, lid 1:

"Een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn of, bij gebreke van zulk een termijn, binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag."

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2:

"Bij de voorbereiding van het besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

3. Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Het toelatingsbeleid alleenstaande minderjarige asielzoekers, het zogenoemde AMA-beleid, is neergelegd in hoofdstuk B7/13 van de Vreemdelingencirculaire. Een minderjarige asielzoeker wordt als alleenstaand aangemerkt, indien deze bij binnenkomst niet wordt begeleid en/of verzorgd door ouders dan wel meerderjarige bloed- of aanverwanten.

Voor de toepassing van het beleid ligt de leeftijdsgrens bij achttien jaar. Bepalend is de datum van aanvraag.

Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers wordt beoordeeld of zij kunnen worden toegelaten als vluchteling dan wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden. Indien deze beoordeling negatief uitvalt, komen zij in beginsel in aanmerking voor verwijdering. Volgens het AMA-beleid is verwijdering echter pas mogelijk als er sprake is van adequate opvang in het land van herkomst.

4. **Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 24 maart 1998** aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer 1997-1998, 19637, nr. 321):

"...De uitvoering van het leeftijdsonderzoek bij AMA's waarbij ernstig getwijfeld wordt aan de minderjarigheid, is inmiddels gestagneerd omdat de arts die de leeftijdsonderzoeken heeft verricht om verschillende redenen zijn werkzaamheden heeft stopgezet. Omdat dit instrument noodzakelijk blijft om misbruik van de AMA-procedure tegen te gaan (...) wordt

op dit moment de voortzetting van het onderzoek voorbereid..."

5. **Beleidsnota alleenstaande minderjarige asielzoekers** van 24 maart 2000 (Tweede Kamer 1999-2000, 27062, nrs 1 en 2):

"3.7.4 Leeftijdsonderzoek

Indien de alleenstaande minderjarige asielzoeker zijn gestelde leeftijd niet met documenten kan bewijzen (in bewijsnood verkeert) en getwijfeld wordt over de opgegeven minderjarige leeftijd, zal de mogelijkheid van leeftijdsonderzoek worden aangeboden om aan deze situatie van bewijsnood voor betrokkene een einde te maken. Twijfel aan de leeftijd kan ontstaan door optische waarneming. Het ontbreken van documenten, het afleggen van vage, tegenstrijdige of ongeloofwaardige verklaringen, het gedrag van de asielzoeker en dergelijke kunnen een aanvullende rol spelen.

Het leeftijdsonderzoek houdt in dat de onderzoeker de leeftijd van de betrokkene bepaalt aan de hand van röntgenfoto's van het sleutelbeen en van de hand/pols. Het is langs deze weg mogelijk te bepalen of iemand 16 jaar of ouder is en of iemand de 21-jarige leeftijd heeft bereikt. Het onderzoek gaat derhalve niet alleen om de vraag of de betrokken vreemdeling minderjarig of ruimschoots meerderjarig is, maar ook om de vraag of betrokkene 16 jaar of ouder is, dan wel de opgegeven leeftijd juist is.

Thans vindt het leeftijdsonderzoek eerst plaats in het onderzoekscentrum (OC). Omdat het in het belang van zowel de staat als de minderjarige asielzoeker is identiteit en leeftijd zo snel mogelijk na aankomst vast te stellen, zal het leeftijdsonderzoek zo spoedig mogelijk worden opgestart en zo mogelijk afgerond in de AC-procedure. Aldus wordt ook aangesloten bij artikel 3 lid I van de Resolutie van de Raad van de Europese Unie, dat bepaalt dat lidstaten zich moeten inspannen om de identiteit en daarmee de leeftijd van een minderjarige zo snel mogelijk na aankomst vast te stellen. Indien het onderzoeksresultaat gedurende de AC-procedure beschikbaar komt en daaruit blijkt dat de asielzoeker meerderjarig is, kan de zaak eventueel in het AC worden afgehandeld. De leeftijd van de asielzoeker wordt dan snel duidelijk, de procedure neemt dan minder tijd in beslag en de opvang wordt dan niet onnodig belast.

De Inspectie heeft geconstateerd dat de IND dient te beschikken over voldoende capaciteit om de benodigde leeftijdsonderzoeken uit te voeren. De IND is thans bezig de capaciteit zodanig te vergroten dat het leeftijdsonderzoek ter beoordeling van de minder- of meerderjarigheid in alle gevallen in de AC-fase wordt opgestart en zoveel mogelijk in de AC-fase wordt afgerond. Met ingang van 1 april aanstaande is de IND in staat om een instroom van 50 nieuwe zaken per week bij te houden.

De resultaten van het leeftijdsonderzoek zijn dat op dit moment circa 70% van de onderzochte personen meerderjarig blijkt te zijn."

6. IND-Werkinstructie nr.190 van 1 januari 1999

"Aandachtspunten

Bij de behandeling van asielaanvragen in het aanmeldcentrum dient aandacht besteed te worden aan het volgende.

Van de asielzoeker die stelt minderjarig te zijn, maar waar evident sprake is van meerderjarigheid waardoor wordt getracht onterecht gebruik te maken van de ama-regeling kan de asielaanvraag in het AC worden afgedaan. De asielaanvraag wordt dan behandeld zoals de aanvraag van een volwassen asielzoeker. Daarbij is het van belang dat indien er sprake is van evidente meerderjarigheid, en er dus ernstige twijfel bestaat over de opgegeven leeftijd (identiteit), er ook al snel twijfels bestaan omtrent de geloofwaardigheid van de door de asielzoeker afgelegde verklaringen.

De leeftijd wordt geschat aan de hand van optische waarneming. Aanvullend kunnen tegenstrijdige of vage verklaringen over de opgegeven leeftijd, schoolperiode e.d., en het gedrag van de asielzoeker bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van evidente meerderjarigheid ook een rol spelen.

Indien er twijfel bestaat over de opgegeven minderjarige leeftijd dient de asielzoeker hiervan zo snel mogelijk op de hoogte te worden gesteld. De asielzoeker dient tijdens het nader gehoor in de gelegenheid gesteld te worden om alsnog, bijvoorbeeld door het afleggen van consistente en geloofwaardige verklaringen, zijn opgegeven leeftijd (binnen de AC-procedure) aannemelijk te maken. Tijdens het nader gehoor kunnen, naast vragen over het asielrelaas, vragen worden gesteld over onderwerpen als de schoolperiode en de leefomstandigheden in het land van herkomst.

Dossiervorming

Van belang is dat uit het externe dossier duidelijk blijkt waarom evident sprake is van misbruik van de ama-procedure. Gedacht kan worden aan een omschrijving van het uiterlijk en het gedrag en de houding van de asielzoeker tijdens het (nader) gehoor. Daarbij is het van belang dat er een goede foto van de asielzoeker zit in zowel het departementale dossier als in de kopie-dossiers die worden verzonden de rechtbank, de gemachtigde van de asielzoeker en de afdeling procesvertegenwoordiging/Landsadvocaat.

Niet evidente meerderjarigheid

Indien er wel twijfel is over de opgegeven minderjarige leeftijd maar er is geen sprake van evidente meerderjarigheid dient betrokkene conform het bestaande beleid te worden behandeld (de asielzoeker komt dan in aanmerking voor het leeftijdsonderzoek). Indien de asielzoeker in het AC reeds aangeeft niet bereid te zijn om mee te werken aan een leeftijdsonderzoek kan de zaak in het AC afgedaan worden indien daar, gelet op het

asielrelaas, aanleiding toe is. Ten aanzien van het beroep van de asielzoeker op het ama-beleid kan worden opgemerkt dat er twijfel is over de opgegeven leeftijd (motiveren), dat de asielzoeker zijn leeftijd niet kan onderbouwen door het overleggen van documenten of het afleggen van geloofwaardige verklaringen omtrent de opgegeven leeftijd, en dat de betrokkene weigert mee te werken aan een leeftijdsonderzoek.

Geeft de asielzoeker aan wel mee te willen werken aan een leeftijdsonderzoek dan kan hij worden doorgeplaatst naar een OC en conform de gebruikelijke procedure de toestemmingsverklaring voor het leeftijdsonderzoek tekenen."

7. Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire TBV 2000/6

In TBV 2000/6 van 30 maart 2000 van de Staatssecretaris van Justitie, die geldig is van 1 april 2000 tot 1 april 2001 staat, voorzover hier van belang, het volgende vermeld:

"De Staatssecretaris van Justitie heeft besloten dat alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) bij wie twijfel bestaat omtrent de gestelde minderjarigheid, de zogenaamde twijfel ama's (twama's), reeds binnen de AC-procedure een leeftijdsonderzoek kunnen ondergaan.

Met ingang van 1 april 2000 zal het leeftijdsonderzoek voor ama's ten aanzien van wie getwijfeld wordt aan de gestelde minderjarigheid, reeds in de AC-procedure worden aangeboden. De minderjarige wordt zo in de gelegenheid gesteld de beweerde minderjarigheid aan te tonen.

(...)

Overigens laat deze handelwijze onverlet dat in de OC-fase alsnog twijfel kan ontstaan over de opgegeven minderjarigheid en de betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld de beweerde minderjarigheid aan te tonen middels een leeftijdsonderzoek."