



Rapport

Datum: 17 juni 2004

Rapportnummer: 2004/232

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) haar tijdens het gehoor over haar asielaanvraag op 18 juli 2002 in het Aanmeldcentrum (AC) te Rijsbergen niet heeft gewezen op de mogelijkheid, en daarmee niet in de gelegenheid heeft gesteld, om door een vrouwelijke contactambtenaar en met behulp van een vrouwelijke tolk gehoord te worden. Daar door rechtshulpverleners vroegtijdig was aangegeven dat sprake was van seksueel misbruik en traumata, had volgens stand beleid een vrouwelijke contactambtenaar en een vrouwelijke tolk moeten worden ingeschakeld.

Voorts klaagt verzoekster erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in de brief van 5 augustus 2002 haar klacht ongegrond heeft verklaard en daarbij heeft overwogen dat geen rechten kunnen worden ontleend aan interne, niet bindende, richtlijnen en aan richtlijnen van de UNHCR.

Tevens klaagt verzoekster erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken in Integratie haar op 19 juli 2002 ingediende klacht eerst bij brief van 5 augustus 2002 heeft beantwoord, zodat de klacht niet is afgedaan tijdens de AC-procedure, die eindigde op 19 juli 2002. Omdat dit veelvuldig voorkomt, is er volgens verzoekster geen sprake van reëel klachtrecht in het AC.

Beoordeling

1. Op 18 juli 2002 werd verzoekster in het kader van haar asielaanvraag een nader gehoor afgenomen in het aanmeldcentrum (AC) te Rijsbergen door een mannelijke gehoormedewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en met behulp van een mannelijke tolk. Naar aanleiding van een daaraan voorafgaand eerste gehoor bracht een rechtshulpverlener op 18 juli 2002 een zwaarwegend advies uit inhoudende dat verdere afdoening van verzoeksters asielverzoek in het AC niet op zijn plaats was. Verder meldde hij daarin dat er volgens het relaas van verzoekster sprake was van seksueel misbruik en traumata. Een en ander gaf hij ook telefonisch aan de IND door. In zijn correcties en aanvullingen op het nader gehoor van 19 juli 2002, tevens reactie op het voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag, bracht verzoeksters gemachtigde onder meer naar voren dat in verband het gemelde seksueel misbruik verzoekster gehoord diende te worden door een vrouwelijke contactambtenaar en met behulp van een vrouwelijk tolk. Bij beschikking van 19 juli 2002 werd het asielverzoek van verzoekster afgewezen, zonder dat zij was gehoord door een vrouwelijke contactambtenaar en een vrouwelijk tolk.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verklaarde de hierover door haar gemachtigde ingediende klacht ongegrond.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigde in hoger beroep de toewijzende uitspraak van de Vreemdelingenkamer van de rechtbank met betrekking tot

verzoeksters asielaanvraag. In deze uitspraak overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat verzoekster weliswaar tegen de instructies niet was geweest op de mogelijkheid om te worden gehoord door een vrouwelijke contactambtenaar en met behulp van een vrouwelijk tolk, maar dat het bestreden besluit in stand kon blijven, omdat - kort gezegd - verzoekster haar (Sierraleoonse) nationaliteit niet aannemelijk had gemaakt en de toenmalige staatssecretaris van Justitie niet was toegekomen aan de vraag of en in hoeverre de gestelde traumatische gebeurtenissen konden leiden tot verblijf.

2. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de IND haar tijdens het nader gehoor over haar asielverzoek niet heeft gewezen op de mogelijkheid, en haar daarmee niet in de gelegenheid heeft gesteld, om door een vrouwelijke contactambtenaar en met behulp van een vrouwelijke tolk te worden gehoord. Aangezien een rechtshulpverlener na het eerste gehoor had aangegeven dat er sprake was van seksueel misbruik en traumata, had volgens staand beleid een vrouwelijke contactambtenaar en een vrouwelijke tolk moeten worden ingeschakeld, aldus verzoekster.

3. Het nader gehoor is een belangrijk onderdeel van de asielprocedure. Tijdens het nader gehoor krijgt een asielzoeker de gelegenheid om aan te geven op welke gronden zijn of haar aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel is gebaseerd. In de meeste gevallen vormt het nader gehoor voor hem/haar de enige gelegenheid in de asielprocedure om zijn/haar asielmotieven mondeling toe te lichten. Het dient er tevens toe om de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in de gelegenheid te stellen om, vanuit haar eigen verantwoordelijkheid, te onderzoeken of iemand terecht een beroep doet op het Vluchtelingenverdrag. Het nader gehoor vervult daarmee een cruciale rol in de asielprocedure; de kwaliteit van het nader gehoor en van het verslag daarvan werkt immers direct door op de beslissing op het asielverzoek en op een eventueel daaropvolgende beroepsprocedure.

Waarheidsvinding is één van de centrale uitgangspunten van het nader gehoor. Dit neemt niet weg dat de ondervraagde te allen tijde met respect en - gelet op de kans op een traumatisch verleden in verband met de reden van de vlucht - met de nodige voorzichtigheid moet worden benaderd. Dit geldt temeer voor vrouwen die aangeven, of voor wie een rechtshulpverlener heeft aangegeven, dan wel een contactambtenaar in het eerste gehoor een ernstig vermoeden heeft gekregen, dat betrokkene te maken heeft gehad met traumata of seksueel misbruik. Het is een bekend gegeven dat vrouwelijke asielzoekers, al dan niet vanuit hun culturele achtergrond, schroom hebben om problemen die zij als vrouw hebben ondervonden aan een mannelijke contactambtenaar te vertellen. De IND dient dan ook na te gaan of het aangewezen is dat de betrokken asielzoekster door een vrouwelijke contactambtenaar en met behulp van een vrouwelijke tolk nader wordt gehoord en wel in een zodanig vroeg stadium van de procedure dat daarmee rekening kan worden gehouden bij de planning van het nader gehoor.

4. Verzoekster is op 18 juli 2002 in het AC Rijsbergen over haar asielverzoek gehoord.

Daaraan voorafgaand bracht een rechtshulpverlener een zwaarwegend advies uit en meldde daarin onder meer dat er volgens het relaas van verzoekster sprake was van seksueel misbruik en traumata. Ook telefonisch heeft hij de IND hierover ingelicht. In zijn correcties en aanvullingen op het nader gehoor van 19 juli 2002, tevens reactie op het voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag, bracht verzoeksters gemachtigde onder meer naar voren dat in verband met het gemelde seksueel misbruik verzoekster gehoord diende te worden door een vrouwelijke contactambtenaar en met behulp van een vrouwelijk tolk.

Gelet op het hiervoor onder 3. overwogene had de IND niet voorbij mogen gaan aan deze meldingen van de zijde van de rechtshulpverleners om - en zondig alsnog - in reactie hierop te trachten een vrouwelijke contactambtenaar en een vrouwelijke tolk in te schakelen. Door dit na te laten heeft de IND niet juist gehandeld.

Volgens hoofdstuk C 3/13.4.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000, zie Achtergrond, onder 1.) gold slechts voor asielzaken die niet binnen de aanmeldcentrumprocedure (AC-procedure) werden afgehandeld, dat vrouwelijke asielzoekers worden gewezen op de mogelijkheid om het nader gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijke IND-medewerker en met behulp van een vrouwelijke tolk. In hoofdstuk C 3/12 van de Vc 2000 (zie Achtergrond, onder 1.) betreffende de AC-procedure ontbrak een dergelijke beleidsregel. Dit maakt het voorgaande evenwel niet anders.

Voorts valt niet in te zien dat, zoals in dit onderzoek is gebleken, de praktijk op de diverse AC's verschillend behoefde te zijn. Op het AC Schiphol werd de asielzoekster wel gewezen op de mogelijkheid om het nader gehoor te laten plaatsvinden met een vrouwelijke IND-medewerker en een vrouwelijke tolk. Op de andere drie AC's waaronder AC Rijsbergen werden vrouwelijke asielzoeksters hierop niet gewezen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

5. De minister heeft in haar nadere reactie (zie Bevindingen, onder E.) laten weten dat met ingang van 20 augustus 2003 de werkwijze van de IND is aangepast, inhoudende dat vanaf dat moment in alle AC's standaard in het eerste gehoor dient te worden gevraagd of de betreffende asielzoeker er de voorkeur aan geeft het nader gehoor te laten afnemen door een mannelijke of vrouwelijke medewerker en tolk.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van deze wijziging van de werkwijze van de IND. Bij het uitbrengen van dit rapport was deze wijziging evenwel nog niet opgenomen in de Vreemdelingencirculaire, bijvoorbeeld in hoofdstuk C 3/12 van de Vc 2000 betreffende de AC-procedure.

6. Voorts klaagt verzoekster erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken in Integratie in de brief van 5 augustus 2002 haar klacht ongegrond heeft verklaard en daarbij heeft overwogen dat geen rechten kunnen worden ontleend aan interne, niet bindende, richtlijnen en aan richtlijnen van de UNHCR.

7. Gelet op hetgeen hiervoor onder 3. is overwogen, kon de minister bij de afhandeling van verzoeksters klacht niet enkel volstaan met een beroep op het interne karakter van de richtlijnen. Bovendien binden de in de Vreemdelingencirculaire 2000 neergelegde beleidsregels de IND om die eigen beleidsregels zoveel mogelijk toe te passen.

Het beroep van verzoekster op IND-Werkinstructie 148 en Tussentijdsbericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2000/25 ging niet meer op, daar die Werkinstructie en dat TBV inmiddels niet meer golden en de essentie daarvan was opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Dit maakt het voorgaande evenwel niet anders.

Evenmin had de minister kunnen overwegen dat het Nederlandse asielbeleid terzake tegemoet kwam aan de in de Guidelines van de UNHCR neergelegde uitgangspunten. In deze Guidelines wordt juist geadviseerd om vrouwelijke asielzoekers te informeren over de keuze voor contactambtenaren en tolken van hun eigen geslacht. Binnen de AC-procedure kwam de IND niet tegemoet aan deze richtsnoer van de UNHCR en op dit punt is de werkwijze inmiddels aangepast. De minister had de klacht dan ook niet op deze wijze en met deze redengeving kunnen afdoen.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

8. Tenslotte klaagt verzoekster erover dat haar klacht niet tijdens de AC-procedure is afgedaan. Omdat dit veelvuldig voorkomt, is er volgens verzoekster geen sprake van een reëel klachtrecht in het AC.

9. Volgens artikel 9:11 Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond, onder 3.) geldt als hoofdregel dat het bestuursorgaan de klacht binnen zes weken afhandelt, tenzij een klachtenadviescommissie wordt ingeschakeld. In dat geval bedraagt de termijn tien weken.

Binnen de AC-procedure worden daarvoor in aanmerking komende asielaanvragen binnen 48 uur afgehandeld. Dit komt overeen met enkele dagen verblijf in een AC. Volgens de minister worden daar waar mogelijk klachten binnen de AC-procedure afgehandeld, maar is dit gezien de korte duur van die procedure veelal niet mogelijk. Indien de inhoud van de tijdens de AC-procedure ingediende klacht tevens (deels) in de zienswijze c.q. het zwaarwegend advies van de raadsman is opgenomen, zal volgens de minister, voor zover de klacht verband houdt met de inhoudelijk beoordeling van de asielaanvraag, in de beschikking hierop worden gereageerd, vooruitlopend op de formele klachtafwikkeling.

Voor zover een klacht(onderdeel) is opgenomen in de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag kan deze door de rechter worden beoordeeld in het beroep gericht tegen de

afwijzing van die aanvraag.

Voorts is nog van belang dat in geval van samenloop met een beroepsprocedure, zoals in een asielzaak, op grond van artikel 9:8, eerste lid sub d Awb een klacht niet hoeft te worden behandeld door de IND als tegen de gedraging beroep bij de bestuursrechter mogelijk is of is geweest. Een asielzoeker kan klachten die verband houden met, en wellicht van belang zijn voor de beoordeling van zijn asielaanvraag ter toetsing aan de rechter voorleggen. Op deze wijze kan een asielzoeker bepalen of hij de klacht aan de rechter wil voorleggen, zodat de rechterlijke beoordeling van invloed zou kunnen zijn op de uitkomst van de beroepsprocedure met betrekking tot de asielaanvraag.

Dit neemt echter niet weg dat een afzonderlijke klacht zo veel mogelijk binnen het tijdsbestek van de AC-procedure behandeld dient te worden. Dit is met name van belang wanneer een klacht gegrond wordt geacht en een passende maatregel nog enig effect zou kunnen hebben met het oog op de AC-procedure. Ook voor ongegronde klachten kan het voor de indiener van belang zijn om op korte termijn een reactie op zijn klacht te krijgen van de minister.

De minister kan dan ook gevolgd worden in haar standpunt dat binnen de grenzen van de Awb inhoud wordt gegeven aan het klachtrecht binnen de AC-procedure door waar mogelijk klachten binnen de AC-procedure af te handelen, zij het dat dit gezien de korte duur van die procedure veelal niet mogelijk zal zijn.

10. Met de afwijzende beschikking van 19 juli 2002 kwam een einde aan verzoeksters AC-procedure. Op diezelfde datum diende verzoeksters gemachtigde een klacht in bij de IND. In verzoeksters geval was het voor de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dan ook niet mogelijk om de klacht in zo'n kort tijdsbestek binnen de AC-procedure af te doen.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond, behalve met betrekking tot de klachtafhandeling bij brief van 5 augustus 2002. Op dit punt is de klacht niet gegrond.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de werkwijze van de IND met ingang van 20 augustus 2003 heeft aangepast, inhoudende dat vanaf dat moment standaard in het eerste gehoor - ook in een aanmeldcentrum - dient te worden gevraagd of de betreffende asielzoek(st)er er de voorkeur aan geeft het nader gehoor te laten afnemen door een

mannelijke of vrouwelijke medewerker en tolk.

De Nationale ombudsman merkt hierbij echter op dat deze wijziging nog niet is neergelegd in regelgeving.

Onderzoek

Op 9 december 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw C., ingediend door de heer mr. R. Vat, advocaat te Den Bosch, 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 verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Tijdens het onderzoek kregen de minister en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 18 juli 2002 werd verzoekster in het kader van haar asielaanvraag een nader gehoor afgenomen door een mannelijke gehoordmedewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en met behulp van een mannelijke tolk. Naar aanleiding van een daaraan voorafgaand eerste gehoor bracht een rechtshulpverlener op 18 juli 2002 een zwaarwegend advies uit dat verdere afdoening van verzoeksters asielverzoek in het AC niet op zijn plaats was. Verder meldde hij daarin dat er volgens het relaas van verzoekster sprake was van seksueel misbruik en traumata. Een en ander gaf hij ook telefonisch aan de IND door. In zijn correcties en aanvullingen op het nader gehoor van 19 juli 2002, tevens reactie op het voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag, bracht verzoeksters

gemachtigde onder meer naar voren dat in verband het gemelde seksueel misbruik verzoekster gehoord diende te worden door een vrouwelijke contactambtenaar en met behulp van een vrouwelijk tolk. De gemachtigde verwees in dit verband onder meer naar IND-Werkinstructie 148, Traumata, een handleiding voor de uitvoeringspraktijk en het rapport "Vrouwen in de asielpcedure" van het IND Informatie en Analysecentrum (INDIAC) van februari 2002. Tevens overlegde hij de laatste richtlijnen van de UNHCR inzake het horen van vrouwen.

2. Bij besluit van 19 juli 2002 wees de staatssecretaris van Justitie het asielverzoek van verzoekster af. Bij uitspraak van 15 augustus 2002 verklaarde de Vreemdelingenkamer van de rechtbank te Den Haag, nevenzittingsplaats Den Bosch, het daartegen ingestelde beroep gegrond en vernietigde genoemd besluit. Bij uitspraak van 14 november 2002 verklaarde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het tegen de rechtbankuitspraak ingestelde hoger beroep gegrond, vernietigde de uitspraak van de rechtbank en verklaarde het beroep tegen het besluit van de staatssecretaris ongegrond.

In de uitspraak overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van verzoeksters stelling dat zij bij het nader gehoor ten onrechte niet was gewezen op de mogelijkheid dit te laten plaatsvinden door een vrouwelijke contactambtenaar en tolk, dat weliswaar op dit punt niet overeenkomstig de instructies was gehandeld, maar het bestreden besluit in stand kon blijven, omdat -kort gezegd- verzoekster de gestelde (Sierraleonose) nationaliteit niet aannemelijk had gemaakt en de staatssecretaris niet was toegekomen aan de vraag of en in hoeverre de gestelde traumatische gebeurtenissen konden leiden tot verblijf.

3. Op 19 juli 2002 diende de gemachtigde een klacht in bij de IND over het feit dat verzoekster was gehoord door een mannelijke contactambtenaar en met behulp van een mannelijke tolk, terwijl in het eerste gehoor melding was gemaakt van seksueel misbruik. Volgens de gemachtigde was dit in strijd met IND-Werkinstructie 148, TBV 2000/25 en de UNHCR-richtlijnen. Op 26 juli 2002 zond hij een aanvullende brief. Hierin gaf de gemachtigde onder meer te kennen dat het klachtrecht in het aanmeldcentrum (AC) illusoir is, aangezien verzoekster na de afwijzende beslissing op haar asielaanvraag (van 19 juli 2002) op straat was gezet met de mededeling dat zij Nederland moest verlaten. Dit zou kunnen betekenen dat indien de klacht gegrond zou worden geacht, klaagster zou zijn verdwenen. De gemachtigde gaf aan dat in de verkorte AC-procedure een andere vorm zou moeten worden gevonden om klachten te behandelen.

Bij brief van 5 augustus 2002 deed de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de klacht als volgt af:

"...Ik ben van mening dat de door u aangehaalde gedragingen niet als onbehoorlijk zijn aan te merken. Mitsdien zijn uw klachten ongegrond.

(...)

Aan (verzoekster; No) is niet expliciet gevraagd of er van haar kant bezwaren waren om door een mannelijke tolk en ambtenaar gehoord te worden. Uit het rapport van nader gehoor is echter niet gebleken dat zij haar relaas onvoldoende naar voren heeft kunnen brengen. Zij heeft juist aan het eind van het nader gehoor aangegeven dat zij tevreden is over de manier waarop het gesprek verlopen is.

Voorts is van belang dat de omstandigheid dat tijdens de asielprocedure (en dus ook in de AC-procedure) verzocht kan worden om een vrouwelijke tolk en ambtenaar, niet betekent dat hier ook rechten aan kunnen worden ontleend. De werkinstructie waar u naar verwijst en welke inmiddels niet meer geldig is, betreft een interne richtlijn. De door u aangehaalde UNHCR-richtlijnen kunnen evenmin als stand beleid worden aangemerkt.

Daar waar mogelijk zal getracht worden te voldoen aan het verzoek om het nader gehoor met een vrouwelijke tolk en/ of ambtenaar te laten plaatsvinden. Dit betekent echter niet dat, indien de IND hier niet in slaagt, de asielaanvraag niet tijdens de AC-procedure onderzocht en behandeld zou kunnen worden.

Tijdens het onderzoek naar de asielaanvraag zal, aan de hand van de feiten en omstandigheden die door de asielzoeker ter onderbouwing naar voren worden gebracht, worden beoordeeld of een zaak zich (nog immer) leent voor afdoening binnen de AC-procedure. Hierbij hoort ook de beoordeling of het onderzoek naar de asielaanvraag als zorgvuldig kan worden aangemerkt. Een enkel beroep op verkrachting zonder nadere uiteenzetting hiervan danwel het enkele feit dat er geen vrouwelijke tolk of ambtenaar aanwezig is geweest bij het nader gehoor, kan niet tot de conclusie leiden dat de zaak onzorgvuldig behandeld is en derhalve doorgezonden zou moeten worden naar een behandelkantoor.

Tenslotte wil ik u mededelen dat ik niet van mening ben dat in de AC-procedure een andere vorm van klachtbehandeling dient te worden gevolgd. Het streven is om, conform de Algemene wet bestuursrecht, klachten welke tijdens de AC-procedure geuit worden zo veel als mogelijk binnen die procedure af te handelen. Wanneer dit echter door omstandigheden niet mogelijk is, schort een ingediende klacht de op de vreemdeling rustende verplichting om Nederland te vertalen niet op. Kortheidshalve verwijs ik u in dit verband naar artikel 61, derde lid, van de Vreemdelingenwet...”

4. Naar aanleiding van de zitting bij de Afdeling bestuursrechtspraak en met name van hetgeen de procesvertegenwoordiger van de IND naar voren bracht over het beleid met betrekking tot het horen van vrouwen in de asielprocedure, constateerde verzoeksters gemachtigde bij brief van 1 november 2002 onder meer dat de uitvoering van dit aspect in de praktijk anders is dan dat de minister bij de Afdeling stelde.

Bij brief van 8 november 2002 aan de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak deelde de procesvertegenwoordiger van de IND onder meer het volgende mee:

“Ter zitting heeft staatsraad (...) de vraag gesteld of het praktijk/beleid is dat de asielzoekster, voorafgaand aan het nader gehoor, de vraag wordt gesteld of zij er bezwaar tegen heeft te worden gehoord door een mannelijke contactambtenaar. Op deze vraag heb ik geantwoord dat dit het geval is. Thans is mij echter gebleken dat dit antwoord enige nuancering behoeft.

In zaken die niet in de AC-procedure worden behandeld geldt dat vrouwelijke asielzoekers worden gewezen op de mogelijkheid om het nader gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijke medewerker en met behulp van een vrouwelijke tolk (C3/13.4.1 Vc 2000). De praktijk terzake op de verschillende aanmeldcentra is echter niet eenduidig. Op het aanmeldcentrum Schiphol wordt de vraag wel gesteld (...).

In de drie andere aanmeldcentra, Ter Apel, Rijsbergen en Zevenaar, wordt eerst dan getracht een vrouwelijke contactambtenaar in te schakelen op het moment dat de asielzoekster of diens rechtshulpverlener te kennen heeft gegeven dat dit wenselijk is. Wel is de praktijk, en dat heb ik ter zitting ook aangegeven, dat het inschakelen van een vrouwelijke contactambtenaar indien de asielzoekster dit wenst een inspanningsverplichting is, doch geen resultaatsverplichting. Tot slot kan ik u meedelen dat er naar wordt gestreefd op korte termijn eenduidigheid in de uitvoeringspraktijk te verkrijgen.

Voor opgemelde zaak heeft het voorgaande m.i. geen gevolgen. Ter zitting heb ik immers -kort gezegd- aangegeven dat er weliswaar sprake is van een lichte onzorgvuldigheid doch dat dit verder niet de rechtmatigheid van de beschikking raakt.”

5. Bij brief van 9 december 2002 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als volgt op verzoeksters klachtbrief van 1 november 2002:

“...Naar aanleiding van uw klacht bericht ik u als volgt.

Het onderwerp van uw klacht is tevens ter sprake geweest op zitting bij de Raad van State op 28 oktober 2002. Aldaar is door de gemachtigde van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie abusievelijk een verkeerd beeld geschetst van de gang van zaken in situaties als de onderhavige.

Bij brief van 8 november 2002 is hetgeen ter zitting is aangegeven, namelijk dat het praktijk/beleid zou zijn dat de asielzoekster, voorafgaand aan het nader gehoor de vraag wordt gesteld of zij er bezwaar tegen heeft te worden gehoord door een mannelijke contactambtenaar, genuanceerd.

Kortheidshalve verwijs ik u naar de inhoud van die brief.

Ook ik betreur het feit dat tijdens de zitting een verkeerd beeld is ontstaan van de praktijk en het beleid inzake het horen van vrouwelijke asielzoekers. Tevens ben ik van mening dat

verschillen in de uitvoeringspraktijk op de Aanmeldcentra niet zouden mogen bestaan. Er wordt dan ook naar gestreefd om op korte termijn eenduidigheid in de uitvoeringspraktijk te verkrijgen. Via de SRA-coördinator van AC Rijsbergen zult u hierover op de hoogte worden gehouden. Wellicht ten overvloede, wijs ik u nogmaals op het feit dat het inschakelen van een vrouwelijke contactambtenaar danwel vrouwelijke tolk, indien de asielzoekster dit wenst, een inspanningsverplichting is, doch geen resultaatsverplichting.

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij uitspraak van 14 november 2002 het door de Minister ingestelde hoger beroep gegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch van 15 augustus 2002 vernietigd.

Gelet op het vorenstaande, waarbij ik tevens in aanmerking neem dat eerdergenoemde brief van 8 november 2002 door de ABRS niet bij de beoordeling is betrokken, kom ik tot de conclusie dat betrokkene niet is geschaad in haar belangen en beoordeel ik uw klacht als kennelijk ongegrond...”

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat hiervoor verkort weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Bij brief van 8 juli 2003 reageerde de minister als volgt op de klacht:

“...Hieronder zal ik uiteenzetten waarom ik de klacht op alle drie de onderdelen ongegrond acht.

klachtonderdeel 1

Allereerst wijs ik op het feit dat tijdens de AC-procedure -welke op 16 juli 2002 aanving-aanvankelijk niet (verzoeksters gemachtigde; No), doch mr. R. betrokkene heeft bijgestaan met juridisch advies.

Uit bijgaand advies van mr. R. (hetgeen werd verstrekt na afronding van het eerste gehoor, de herkomstbepaling en het leeftijdsonderzoek, doch vóór het nader gehoor) blijkt dat van de zijde van de toenmalige raadsman niet om een vrouwelijke contactambtenaar/tolk is gevraagd, terwijl ook bij hem bekend was dat betrokkene melding had gemaakt van seksueel misbruik.

Uit het rapport van nader gehoor valt voorts niet af te leiden dat betrokkene zelf belemmerd is in haar uitingsmogelijkheden. Nergens wordt melding gemaakt van het feit dat betrokkene aangeeft moeite te hebben met het naar voren brengen van hetgeen haar is overkomen. In de beginfase van het nader gehoor heeft (verzoekster; No) de

gelegenheid gehad om zonder onderbreking van vragen door de contactambtenaar de kern van haar asielrelaas weer te geven. Daarbij heeft zij zonder terughoudendheid gemeld dat een van de bewakers haar aardig vond en haar verkrachtte. Op een der vragen van de contactambtenaar heeft betrokkene laten weten dat zij ten gevolge van de verkrachting erg bloedde, doch dat zij geen aangifte had gedaan bij de leiding van de "gevangenis".

Voorts heeft betrokkene gemeld dat zij na de verkrachting in de gevangenis tevens door meerdere personen in Nederland zou zijn verkracht.

Na afloop van het nader gehoor heeft (verzoeksters gemachtigde; No) in de correcties en aanvullingen / reactie op het voornemen te kennen gegeven, dat hij van mening is dat het hier handelde om een getraumatiseerde jonge vrouw waarvan de behandeling van een asielaanvraag naar zijn mening niet in het aanmeldcentrum (AC) mocht worden afgedaan. Vanuit een humanitair oogpunt is deze mening inzake de wenselijkheid van verdere opvang zeer begrijpelijk, doch in het AC dient primair te worden beoordeeld of er mogelijk een geslaagd beroep gedaan kan worden op de gronden als opgenomen in artikel 29 Vreemdelingenwet.

Blijkens de beschikking is er in het AC een negatief antwoord gegeven op deze vraag. De combinatie van de omstandigheid dat betrokkene geen concrete informatie heeft verstrekt over haar leeftijd, alsmede onvoldoende informatie kon verschaffen over het door haar gestelde land van herkomst, de krio-taal niet machtig was, documenten ontbraken en er geen relatie kon worden gelegd tussen haar psychische gesteldheid en het gestelde land van herkomst, leidde tot een afwijzing van betrokkene's aanvraag.

In het licht hiervan is geoordeeld dat, voor zover er al sprake zou zijn van een trauma, dit veeleer te relateren is aan de gestelde veelvuldige verkrachtingen in Nederland, dan aan het eenmalige incident in het gestelde land van herkomst. In de beschikking is reeds gereageerd op hetgeen (verzoeksters gemachtigde; N.o.), separaat van de afzonderlijke klacht, naar voren heeft gebracht. Voor de volledigheid wordt melding gemaakt van het feit dat betrokkene al vóórdat zij de beschikking uitgereikt kreeg, in contact was gebracht met de vreemdelingenpolitie in verband met een zogenaamde B9-procedure (slachtoffer en getuige-aangever van mensenhandel). Na consultatie van het arrondissementsparket is besloten de B9-procedure niet door te zetten. Tevens is betrokkene vóór vertrek uit het AC op 20 juli (om 15.30 uur) op consult geweest bij een arts van de GGD West-Brabant die heeft bepaald dat betrokkene in staat werd geacht om te reizen.

Met inachtneming van het aanvullend schrijven van de gemachtigde d.d. 26 juli 2002 is de klacht per brief van 5 augustus 2002 afgehandeld. (BIJLAGE 2; zie hiervoor onder **A.3.**; No).

Vervolgens heeft (verzoeksters gemachtigde; No) op 1 november 2002 laten weten niet tevreden te zijn met het antwoord d.d. 5 augustus 2002 waarna hem op 9 december 2002 een nadere toelichting is gegeven (BIJLAGE 1; zie hiervoor onder **A.3.**; No).

Hetgeen in de bijlagen 1 en 2 is weergegeven beschouw ik als hier ingelast.

Uit het feit dat de Raad van State het hoger beroep van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gegrond heeft verklaard, leid ik af dat betrokkene in de onderhavige procedure daadwerkelijk niet benadeeld is. Daar doet de brief van 8 november 2002 gericht aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (welke tevens in afschrift werd gezonden naar (verzoeksters gemachtigde; No), niets aan af (BIJLAGE 3; zie hiervoor onder **A.4.**; No).

klachtonderdeel 2

De gemachtigde haakt in zijn klacht als verwoord onder (...) aan bij een zinsnede welke opgenomen is in de brief van hoofd AC Rijsbergen d.d. 5 augustus 2002.

Daar wordt gesproken over een verwijzing naar een niet meer geldig zijnde werkinstructie 148. Deze werkinstructie (welke overigens een openbaar karakter had) is inderdaad ten tijde van de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 vervallen, doordat de essentie daarvan in de Vreemdelingencirculaire is opgenomen. In Vc C3/13.4.1. is bepaald dat vrouwelijke asielzoekers worden gewezen op de mogelijkheid om het nader gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijke medewerker en met behulp van een vrouwelijke tolk.

Deze passage heeft echter betrekking op de situatie dat de vreemdeling na het doorlopen van de AC-procedure, wordt doorverwezen naar OC-opvang. Overigens betekent de verplichting om de asielzoeker te wijzen op deze mogelijkheid nog niet, dat altijd gerealiseerd kan worden dat daadwerkelijk aan een dergelijk verzoek daartoe kan worden tegemoet gekomen. Natuurlijk wordt daar wel naar gestreefd, doch het betreft een inspanningsverplichting en niet een resultaatsverplichting.

Uiteraard bestaat dezelfde intentie ook tijdens de AC-procedure, zelfs nu dit niet in de Vc is vastgelegd. Hieronder zal verder worden ingegaan op de problemen die zich in praktijk voordoen bij de realisatie hiervan.

M.b.t. tot de UNHCR richtlijnen volgt uit de benaming al dat het gaat om niet-afdwingbare richtinggevendende bepalingen van een internationale organisatie. In casu wordt verwezen naar de Guidelines on international protection van 7 mei 2002. Met betrekking tot Guidelines van de UNHCR wordt steeds bezien in hoeverre de Nederlandse bepalingen voldoen aan deze richtlijnen. Uitgangspunt daarbij is dat gepoogd wordt zoveel mogelijk conform het internationale richtsnoer te opereren. Ook in het AC wordt wel degelijk bezien of er aanleiding is om aan een vrouwelijke asielzoeker het aanbod te doen om bij het nader

gehoor gebruik te maken van een vrouwelijke contactambtenaar en een vrouwelijke tolk. Dit kan eventueel doordat degene die het eerste gehoor heeft afgenomen een dergelijk signaal afgeeft, doch daarbij dient bedacht te worden dat in het eerste gehoor het asielrelaas zelf niet aan de orde is en dit dus moeilijk is in te schatten. Het is met name de taak van de ter beschikking staande juridisch raadsman/raadvrouw om in het voorbereidend gesprek na te gaan of deze behoefte bij de asielzoeker bestaat en dit vervolgens zo snel mogelijk aan de planning kenbaar te maken, zodat deze bij het inroosteren van medewerkers voor het nader gehoor daarmee rekening kan houden.

klachtonderdeel 3

Het feit dat ten tijde van de afronding van de AC-procedure nog geen definitief antwoord op de gelijktijdig met de zienswijze ingediende klacht voorhanden was, doet geen afbreuk aan het hiervoor bij klachtonderdeel 1 gestelde en kan er evenmin toe leiden dat betrokkene naar een Onderzoekscentrum had moeten worden gezonden.

Daarbij is meegewogen dat uit het nader gehoor geen signalen zijn voortgekomen waaruit zou blijken dat betrokkene zich niet geheel heeft kunnen uiten. Betrokkene heeft aan het eind van het gesprek ook te kennen gegeven tevreden te zijn geweest over de manier waarop het gesprek is verlopen.

De stellingname van de gemachtigde dat er geen sprake zou zijn van een reëel klachtrecht in de AC-procedure kan ik niet onderschrijven. (...) Voor zover het betreft klachten die zijn ingediend na afloop van het nader gehoor, zoals in dit geval, merk ik op dat het op dat moment niet meer mogelijk is om nog invulling te geven aan de inspanningsverplichting.

In zijn algemeenheid geldt, dat het klachtrecht als geregeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht op de AC-procedure onverkort van toepassing is. Artikel 9:11 Awb geeft een behandelingstermijn van 6 weken. Daar waar mogelijk worden klachten binnen de AC-procedure afgehandeld. Hoewel er daadwerkelijk naar gestreefd wordt om - indien mogelijk - een klacht binnen de AC-procedure af te handelen, is dit mede vanwege het tijdstip van indiening van de klacht, gezien de beperkt resterende tijd van de 48-uurs procedure, eenvoudigweg niet mogelijk.

Ook kan het (soms wellicht mede met het oog op de benodigde afstand voor de beoordeling van de klacht) noodzakelijk zijn om eerst alle relevante feiten en omstandigheden te verzamelen en deze voor te leggen aan een niet bij het incident betrokken leidinggevende.

Indien de inhoud van de tijdens de AC-procedure ingediende klacht tevens (deels) in de zienswijze c.q. het zwaarwegend advies van de raadsman is opgenomen, zal, voor zover dat klachtonderdeel verband houdt met de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag, in de beschikking hierop worden gereageerd, zulks vooruitlopend op de formele

klachtafwikkeling.

Gezien het voorgaande meen ik dat binnen de grenzen van de wet op een zorgvuldige wijze inhoud wordt gegeven aan het klachtrecht van de asielzoekers die zich aanmelden bij een AC.

Indien een klacht zich (voor een deel) richt op een vermeende onzorgvuldigheid in de procedure, is dit een aspect dat volledig door de rechter kan worden meegewogen in het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag. Nog daargelaten dat artikel 9:8, eerste lid, onder d, Awb, bepaalt dat bij een gedraging waartegen beroep kan worden ingesteld, de klachtbehandeling niet verplicht is, kan derhalve niet worden geconcludeerd dat door de enkele klachtbehandeling na ommekomst van de AC-procedure, het klachtrecht niet langer als een reëel recht kan worden beschouwd.

BEANTWOORDING GESTELDE VRAGEN

(voor zover niet reeds bij de klachtbehandeling meegenomen).

Vraag 1:

(In hoofdstuk C3/13.4.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 is neergelegd dat vrouwelijke asielzoekers worden gewezen op de mogelijkheid om het nader gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijke medewerker met behulp van een vrouwelijke tolk. Kunt u aangeven in hoeverre van deze mogelijkheid ook daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt door vrouwelijke asielzoekers in een AC en of er al dan niet eenduidigheid is in de uitvoeringspraktijk in de verschillende AC's; N.o.).

Zoals hierboven is weergegeven betreft de tegemoetkoming aan de wens om een vrouwelijke contactambtenaar en vrouwelijke tolk in te zetten bij het nader gehoor een inspanningsverplichting.

In de brief van 8 november 2002 aan de Raad van State is gesignaleerd dat ten aanzien van de kenbaarheid van deze mogelijkheid bij het AC-Schiphol een afwijkende procedure wordt gehanteerd ten opzichte van de overige AC's. (...) In de volgende paragraaf kom ik hierop terug.

Vraag 2:

(Kunt u aangeven of er hiertoe voldoende vrouwelijke hoornedewerkers en tolken beschikbaar zijn in AC's of dat er sprake is van een planningsprobleem, zoals de gemachtigde stelt; N.o.).

Gezien het feit dat er een groot aantal vrouwen bij de AC's als contactambtenaar werkzaam is, mag duidelijk zijn dat er op dit punt geen sprake is van een

planningsprobleem. Feitelijk is er nagenoeg altijd een vrouwelijke contactambtenaar voorhanden.

Het probleem zit dan ook in het feit dat er in een aantal talen geen of onvoldoende vrouwelijke tolken voorhanden zijn. Van de 140 talen waarin door de IND een beroep op een tolk kan worden gedaan, zijn er circa 50 waarvoor alleen een mannelijke tolk voorhanden is. Het gaat hierbij vrijwel altijd om Afrikaanse stammentalenen. Het betreft doorgaans talen waarvan tolken bijzonder schaars zijn (ook de IND heeft er dan maar 1 of 2).

Bedacht dient te worden dat een groot aantal tolken zogenaamde native speakers zijn, die zelf ooit als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen. Bij een aantal nationaliteiten (en talen), zoals bijvoorbeeld het Krio, speelt dan mee dat met name mannen naar Nederland zijn gekomen zodat het potentieel aan vrouwelijke tolken in die talen vele malen kleiner is dan wellicht op het eerste oog verwacht zou worden.

De suggestie van de raadsman om te rade te gaan bij particuliere tolkenbureau's, kan niet worden overgenomen. Dit houdt verband met het feit dat het beroep van tolk in Nederland niet beschermd is, terwijl de IND eisen stelt aan de tolken die worden ingezet, bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteit en integriteit.

Gelet op de grote betekenis van accurate en juiste vertalingen (hetgeen zowel in het belang is van de IND als van de asielzoeker zelf), wordt er dezerzijds voor gekozen om eerder een erkende mannelijke tolk in te zetten dan een onbekende vrouwelijke tolk.

Overigens is het algemeen bekend dat de IND een uitgebreider tolkenbestand heeft dan het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (dat ontstaan is na fusie van de diverse tolkenbureaus). Slechts zeer incidenteel wordt daarop door de IND een beroep gedaan, terwijl met name door rechtshulpverleners regelmatig een beroep gedaan wordt op het tolkenbestand van de IND.

Vraag 3:

(In welke gevallen wordt een vrouwelijke asielzoeker in de gelegenheid gesteld in een AC om het nader gehoor te laten plaatsvinden met een vrouwelijke medewerker en een vrouwelijke tolk? Kunt u aangeven welke criteria daarbij worden gehanteerd en of deze zijn vastgelegd; N.o.).

Hiervoor is reeds aangegeven dat, indien van de zijde van de asielzoeker of de gemachtigde een verzoek daartoe wordt gedaan, dan wel de contactambtenaar tijdens het eerste gehoor aanleiding heeft te veronderstellen dat het wenselijk kan zijn om een vrouwelijke tolk en contactambtenaar in te schakelen bij het nader gehoor, getracht wordt om deze wens te honoreren. Daartoe zijn geen harde criteria vastgelegd. Aangenomen mag worden dat naarmate er sterkere aanwijzingen voor de noodzaak daartoe zijn, de

inspanningen om een en ander te realiseren zich verder zullen uitstrekken.

Uiteraard blijft het mogelijk dat de contactambtenaar tijdens het nader gehoor in het AC tot de conclusie komt dat het wenselijk is dat een vrouwelijke contactambtenaar wordt ingezet. In dat geval wordt ter plekke bezien welke mogelijkheden daartoe zijn. Indien die ruimte niet bestaat en er geen andere mogelijkheden zijn, zal toch met alle benodigde zorgvuldigheid getracht worden een beeld te krijgen van de essentie van het asielrelaas van betrokkene, zodat aan de hand van de daarvoor geldende criteria binnen de AC-procedure een inschatting kan worden gemaakt of betrokkene een kansrijke asielaanvraag heeft ingediend. Daarbij zal gereede twijfel in het voordeel van betrokkene worden uitgelegd, zodat de asielzoeker in dat geval naar een opvangcentrum zal worden gezonden.

Het enkele feit dat er geen vrouwelijke contactambtenaar of tolk voorhanden is, mag er naar dezerzijdse mening niet toe leiden dat de gestelde basisvraag niet beantwoord kan worden en betrokkene op grond daarvan zonder meer al onder een ander rechtsregime zal vallen.

Vraag 4:

(Kunt u voorts aangeven in hoeverre 'Traumata', Een handleiding voor de uitvoeringspraktijk, van september 2001, en het INDIAC-rapport "Vrouwen in de asielprocedure", van februari 2002, een vertaling hebben gekregen in de uitvoeringspraktijk bij het horen van vrouwelijke asielzoekers; N.o.).

Het document 'Traumata, een handleiding voor de uitvoeringspraktijk' is ontwikkeld voor medewerkers en heeft tot doel de medewerkers bewust te maken van traumata, waarbij met name wordt ingegaan op het onderkennen en adequaat reageren op traumata. Dit stuk is beschikbaar gesteld aan alle medewerkers. Daarnaast worden cursussen gehouden waarbij de genoemde punten worden behandeld. Bij deze cursussen zijn ook externe deskundigen op het gebied van het horen van deze mensen betrokken. Tevens zijn er medewerkers speciaal getraind op het horen van getraumatiseerde personen. In 2003 zijn 6 modules "traumatabelid en klemmende redenen van humanitaire aard" voor hoornedewerkers gepland. Het INDIAC-Rapport 'Vrouwen in de asielprocedure' is aanleiding geweest voor een verdiepingseminar met 'gender' als centraal onderwerp.

Het feit dat beide stukken binnen de IND zijn opgesteld en verspreid geeft reeds aan dat zowel 'traumata' als 'gender' onderwerp zijn die de voortdurende aandacht hebben in de asielprocedure. Op korte termijn zal de bestaande werkwijze worden aangepast in die zin dat reeds in het eerste gehoor de vraag gesteld zal worden of betrokkene in verband met mogelijke seksuele aspecten van zijn of haar asielrelaas gehoord wil worden door een contactambtenaar en tolk van het eigen geslacht. Zulks kan dan ook door middel van een aantekening op het dossier expliciet onder de aandacht gebracht worden van de

planningsafdeling van het AC. Daarbij zal gezien hetgeen hierboven is beschreven - met name inzake tolken - duidelijk zijn dat het een inspanningsverplichting zal betreffen. Het feit dat deze vraag op dit moment nog niet wordt gesteld tijdens het eerste gehoor betekent geenszins dat kan worden gesproken van een onvoldoende zorgvuldige werkwijze.

Zoals is weergegeven in onder meer de beantwoording van vraag 3 is reeds op dit moment een aantal waarborgen aanwezig om er van verzekerd te geraken dat de asielzoeker in voldoende mate zijn of haar asielrelaas naar voren kan brengen.

Vraag 5:

(Zijn hierbij al dan niet betrokken de 'Guidelines on international protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating tot de Status of Refugees', van de UNHCR van 7 mei 2002 (...)?; N.o.)

Deze Guidelines zijn bekend bij de IND. Hoewel de IND meent dat Guidelines van de UNHCR geen bindend karakter hebben voor het Nederlandse asielbeleid, wordt bij de beleidsbepaling wel gehecht aan deze Guidelines. Met betrekking tot de betreffende Guidelines is dezerzijds geconcludeerd dat het Nederlandse asielbeleid ter zake tegemoet komt aan de daarin neergelegde uitgangspunten.

Ten slotte merk ik op dat bij de AC-procedure onverkort wordt vastgehouden aan het klachtrecht zoals opgenomen in hoofdstuk 9 Awb. Onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, van de Vreemdelingenwet dient het indienen van een klacht echter niet te leiden tot het opschorten van de rechtsplicht om Nederland te verlaten..."

D. Reactie verzoekster

Bij brief van 5 augustus 2003 reageerde verzoeksters gemachtigde als volgt op het standpunt van de minister in de brief van 8 juli 2003:

"...In deze zaak valt mij op dat er wel een erg groot verschil is tussen de theorie van de ambtenaren in Den Haag en de dagelijkse praktijk in de aanmeldcentra en dan met name het centrum in Rijsbergen. Ook valt op dat verweerder haar gelijk in deze zaak achteraf wil aantonen. Met name de verwijzing naar de uitspraak van de Raad van State in deze zaak is op zich juist, maar daarover gaat de klacht niet. Ik behandel in het aanmeldcentrum Rijsbergen, uiteraard als ik dienst heb, in hoofdzaak dit soort zaken. In bijna alle gevallen waarin sprake was van verkrachtingen na de zaak (van verzoekster; No) heb ik alleen maar moeten constateren dat er werd gehoord middels veelal mannelijke tolken. Zelfs **tijdens** dit soort gehoren heb ik getracht in te grijpen, hierop attent gemaakt door een medewerker van Vluchtelingenwerk die vanwege de verkrachtingen en trauma deze gehoren vaak bijwonen, doch altijd tevergeefs.

Verweerder stelt dat het tot de verantwoordelijkheid van de rechtshulp behoort dat deze aangeven of er gehoord moet worden door een vrouwelijke ambtenaar en een vrouwelijke tolk. Indien dit niet gebeurt dan wast verweerder haar handen in onschuld.

Ondergetekende is met verweerder van mening dat de rechtshulp dit soort zaken soms laat liggen, doch als er in de correcties en aanvullingen op het eerste gehoor wordt aangegeven dat er sprake is van seksueel geweld, hetgeen in deze zaak is gebeurd, dan moet dit voldoende zijn voor verweerder om een vrouwelijke ambtenaar en een vrouwelijke tolk in te schakelen. In de klacht heb ik overigens aangegeven dat dit vaak niet meer kan vanwege de tijdsdruk van de 48 uur. Uiteraard begrijp ik dit wel van verweerder doch de Raad van State heeft beslist dat er dan OC gestuurd moet worden, vanwege de zorgvuldigheid.

Niet ter discussie staat dat de vrouw inderdaad ernstig getraumatiseerd was. Dit is aangetoond middels een rapport van een psycholoog en was voor de rechtbank 's-Hertogenbosch aanleiding om het beroep gegrond te verklaren. Navraag leert mij dat dit soort uitspraken waarin rapporten van psychiaters de doorslag geven, **niet** worden geëvalueerd bij de beslissers in de aanmeldcentra. Er is kennelijk geen enkele terugkoppeling.

De minister heeft de ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken; N.o.) gevraagd hoe het VN-Vrouwenverdrag in relatie staat tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. In het advies dat is uitgebracht in november 2002 wordt o.a. het volgende geadviseerd door de ACVZ: *"indien reeds bij het eerste gehoor in het aanmeldcentrum een ernstig vermoeden rijst dat er sprake is van traumata dan is de Commissie van mening dat verdere behandeling altijd in een Onderzoekcentrum dient plaats te vinden opdat de asielzoeker voor het nader gehoor enige rust geboden wordt"*. De reactie van verweerder is altijd dezelfde namelijk: "er is geen ernstig vermoeden". Dit wordt nergens op gebaseerd want een arts wordt zelden ingeschakeld voor het nader gehoor begint en zeker geen psychiater. Soms gebeurt dit wel doch alleen als een rechtshulpverlener hierom verzoekt. Verweerder heeft hier een eigen verantwoordelijkheid en die kan niet afgeschoven worden op de rechtshulpverlener, althans dat is niet wat de ACVZ stelt. Niet is duidelijk wanneer verweerder vindt dat er sprake is van een "ernstig vermoeden". De ervaring leert dat verweerder dit eventueel pas vaststelt na het nader gehoor en dan is een getraumatiseerde persoon op grote achterstand gezet, omdat ook dit nader gehoor als uitgangspunt wordt genomen voor de verdere procedure. Dit soort gehoren zijn per definitie altijd onzorgvuldig, zeker indien het wordt afgenomen in het bijzijn van een mannelijke tolk of ambtenaar.

Deze zelfde ACVZ stelt in het advies ook het volgend voor: *"Voor de commissie is het van groot belang dat de asielzoeker zo goed mogelijk de gelegenheid krijgt om zijn of haar asielrelaas te vertellen. Het is een bekend gegeven dat vrouwelijke asielzoekers dikwijls schroom hebben om ondervonden problemen die hen als vrouw betreffen, aan een mannelijke gehoormedewerker te vertellen. Daarom beveelt de ACVZ aan om de*

vrouwelijke asielzoeker de keuze te geven om voor een vrouwelijke gehoord medewerker en/of tolk te kiezen. De vraag of men behoefte heeft aan een vrouwelijke gehoord medewerker en/of tolk zal zodanig vroeg in de procedure moeten worden gehouden, dat er in de planning van het nader gehoor rekening mee kan worden gehouden en de vrouw zich niet uit beleefdheid gedwongen voelt te accepteren (zoals in casu het geval; toevoeging verzoeksters gemachtigde; No) dat zij door een mannelijke gehoord medewerker of tolk wordt gehoord omdat dat zo in eerste instantie is gepland'.

Dit sluit overigens naadloos aan bij de wetgeving in dit soort zaken. In de Vc C3/13.4.1 is bepaald dat vrouwelijke asielzoekers worden gewezen op de mogelijkheid om het nader gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijke medewerker en met behulp van een vrouwelijke tolk. Verweerder stelt dat deze passage niet geldt voor de aanmeldcentra doch voor de OC-opvang. Dit is onjuist, in een uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 16 januari 2003, AWB 02/76234 (ook een AC zaak Rijsbergen) merkt de rechtbank het volgend op: *"Vast staat dat het nader gehoor is afgenomen door een mannelijke medewerker met behulp van een mannelijke tolk. Voorts is niet gebleken dat eiseres 2 voorafgaand aan het nader gehoor of tijdens het nader gehoor gewezen is op de mogelijkheid het gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijke medewerker en met behulp van een vrouwelijke tolk. Derhalve is in het onderhavige geval in strijd gehandeld met het door verweerder zelf geformuleerde beleid. Daarbij is in aanmerking genomen, dat genoemd beleid gelet op het bepaalde in de artikel 3.111 en 3.112 van het Vreemdelingenbesluit 2000 niet slechts van toepassing is op het nader gehoor in het opvangcentrum" (...).*

Doel van de klacht is dat er verbetering optreedt in deze situatie in de aanmeldcentra. (...) Verweerder houdt stug vol in de aanmeldcentra om getraumatiseerde personen te horen zonder vrouwelijke ambtenaar en of vrouwelijke tolk en zij heeft bepaald maling aan de ACVZ, de UNHCR, wetgeving en eigen beleid. Ondergetekende is hierover zeer verbolgen en vindt dit getuigen van een volkomen misplaatste arrogantie.

Met betrekking tot de klachtenprocedure is duidelijk dat het klachtrecht zoals geregeld in hoofdstuk 9 van de Awb niet van toepassing kan zijn in de AC-procedure. Het betreft hier een aparte procedure zoals blijkt uit het Vreemdelingenbesluit en daar hoort een apart klachtrecht bij alleen voor deze verkorte procedure. Duidelijk is dat dit ten tijde van de nieuwe vreemdelingwet niet is onderkend. Het zou de minister sieren dit gemis alsnog te herstellen via beleid of wetgeving.

De opmerking dat er bij verweerder alleen maar kwalitatief goed opgeleide tolken werken dient ernstig te worden genuanceerd. Indien er gekozen moet worden tussen een mannelijke IND tolk en een vrouwelijke tolk werkzaam bij een tolkencentrum of een particulier tolkenbureau brengt de zorgvuldigheid met zich dat er niet gekozen kan en mag worden voor de mannelijke IND tolk. De suggestie dat er bij de tolkencentra en de particuliere tolkenbureau's tolken van mindere kwaliteit en of minder integer zouden zijn is

nergens op gebaseerd en is met alle respect onzin. Integendeel, de praktijk wijst anders uit.

Als er geen vrouwelijke ambtenaar of tolk beschikbaar is binnen de 48 uurprocedure dient de asielzoeker door te worden gezonden naar een OC. Ik begrijp dat dit tegen de wil van verweerder is doch dit is de jurisprudentie van o.a. de Raad van State.

Niet valt in te zien waarom verweerder domweg niet direct beslist om vrouwen te horen door vrouwelijke ambtenaren en vrouwelijke tolken in de aanmeldcentra. Ook valt niet in te zien waarom er niet per direct een apart klachtenrecht wordt geregeld in de aanmeldcentra. Ieder beleidswijziging ten nadele van de asielzoekers wordt direct doorgevoerd in de centra, waarom deze positieve veranderingen dan niet..."

E. Reactie Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

De minister bracht bij brief van 10 oktober 2003 als haar reactie op de brief van de gemachtigde van 6 augustus 2003 het volgende naar voren:

"...Samengevat richt deze klacht zich tegen een aantal aspecten van de procedure in de aanmeldcentra (AC's) en heeft tot doel deze situatie te verbeteren. De raadsman stelt met name de omstandigheid aan de orde dat getraumatiseerde personen nog altijd gehoord worden zonder vrouwelijke ambtenaar en/of- tolk en er geen gevolg wordt gegeven aan adviezen, richtlijnen en het eigen beleid ter zake. De raadsman is hierover zeer verbolgen en spreekt van een "een volkomen misplaatste arrogantie". Voorts wenst de raadsman de opmerking, dat dezerzijds slechts met kwalitatief goed opgeleide tolken wordt gewerkt, te nuanceren. Tevens wijst hij de suggestie dat tolken van de tolkencentra en de particuliere tolkenbureaus van mindere kwaliteit en/of minder integer zouden zijn, van de hand. Tenslotte volhardt de raadsman in zijn standpunt dat de klachtenprocedure, zoals neergelegd in hoofdstuk 9 Awb, niet van toepassing kan zijn binnen de (verkorte) AC-procedure.

Ten eerste wil ik opmerken dat de IND met ingang van 20 augustus j.l. zijn werkwijze heeft aangepast, inhoudende dat vanaf dat moment standaard in het eerste gehoor dient te worden gevraagd of de betreffende asielzoeker er de voorkeur aan geeft het nader gehoor af te laten nemen door een mannelijke of vrouwelijke medewerker en tolk. Ik hoop hiermee voor een deel tegemoet te komen aan de klacht en daarmee tevens aan te geven dat de IND de adviezen van derden, maar ook constatering binnen de eigen organisatie serieus neemt en waar nodig aanleiding laat zijn voor aanpassing en verbetering. Echter zal ook deze aangepaste werkwijze niet tot gevolg hebben, dat wanneer bijvoorbeeld een asielzoekster aangeeft door een vrouw te willen worden gehoord en er geen vrouwelijke tolk gevonden kan worden, dit direct leidt tot zogenoemde OC-zending. De IND ziet het zoeken naar de gevraagde vrouwelijke tolk als een inspanningsverplichting en niet als een resultaatsverplichting. Immers, er kan niet in algemene zin gesteld worden dat niet

zorgvuldig gehoord kan worden als de wens van een asielzoekster niet kan worden vervuld. Wel zal bij de start van het nader gehoor de IND moeten toelichten dat het niet is gelukt om te beschikken over een vrouwelijke tolk. Belangrijker nog, zal de contactambtenaar bij het gehoor rekening moeten houden met het feit dat de asielzoekster had aangegeven dat zij met behulp van een vrouwelijke tolk gehoord wilde worden.

Wanneer tijdens het gehoor blijkt dat dit moeizaam verloopt of er anderszins redenen zijn om aan te nemen dat de zorgvuldigheid in het geding komt, zal het gehoor afgebroken kunnen worden en zal alsnog OC-zending plaats kunnen vinden. Dit zal tevens gelden voor de medewerker die aan de hand van een gehoor beslist. Vaagheden en hiaten die mogelijk zijn toe te schrijven aan het ontbreken van de mannelijke tolk zullen zorgvuldig dienen te worden beschouwd en niet simpelweg aan betrokkene kunnen worden tegengeworpen. Ook in dit stadium kunnen de betreffende aspecten aanleiding zijn om tot OC-zending te besluiten.

Naast het bovenstaande geldt natuurlijk onverkort dat de rechtsbijstandverlener een belangrijke rol dient te blijven vervullen bij het aangeven van aspecten als deze wanneer dit aan de orde is.

Als tweede punt van de klacht en in het verlengde van het vorenstaande wenst de raadsman de volgens hem dezerzijds gemaakte opmerking te nuanceren als zou slechts met kwalitatief goed opgeleide tolken worden gewerkt. Verder zou zijn gesuggereerd dat tolken van particuliere tolkenbureaus en tolkencentra van mindere kwaliteit en/of minder integer zijn. De interpretatie die de raadsman van mijn antwoord op vraag 2 van de oorspronkelijke klacht geeft, wijs ik van de hand. Gelet op de gevoeligheid van de informatie die tijdens nader gehoren wordt verstrekt, is van groot belang dat de integriteit van een tolk zoveel mogelijk gewaarborgd is. Tolken die door de IND willen worden ingezet, moeten daarom aan een aantal eisen voldoen, waaronder het overleggen van een verklaring van goed gedrag en het toestemmen in een antecedentenonderzoek. Derhalve wil de IND bij gebrek aan een beschikbare bekende vrouwelijke tolk geen gebruik maken van een (vrouwelijke) tolk van een tolkencentrum of een particulier tolkenbureau, doch in een dergelijke situatie kiezen voor een bij de IND bekende mannelijke tolk. Mocht in dat geval ten tijde van een nader gehoor zich op dit gebied toch een probleem voordoen, dan kan - onder de voorwaarde dat de basisvraag van de AC-procedure is beantwoord - op dat moment alsnog bezien worden of (en hoe) het gehoor wordt voortgezet.

Overigens probeert de IND over een zodanig tolkenbestand te beschikken dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat geen vrouwelijke tolk beschikbaar is.

Met betrekking tot de stellingname van de raadsman dat de klachtenprocedure, zoals neergelegd in hoofdstuk 9 Awb niet van toepassing kan zijn voor de AC-procedure, blijf ik bij mijn eerder ingenomen standpunt. Het lijkt me daarbij van belang op te merken dat de aspecten waarover deze klacht handelt, zien op de zorgvuldigheid van de beslissing op het

asielverzoek. Deze zorgvuldigheid kan in volle omvang worden meegewogen door de rechter. Het klachtrecht zo blijkt ook uit de Awb ziet in beginsel niet op zaken die door instelling van een rechtsmiddel aan de orde kunnen komen. De IND hecht echter aan de klachtbehandeling omdat deze tevens van belang is voor het versterken van de kwaliteit van de eigen organisatie. Dit kan echter niet zover reiken dat er voor de AC-procedure een apart klachtrecht wordt ingesteld, dat termijnen hanteert die korter zijn dan de termijnen die gelden voor de behandeling van een eventueel in te stellen rechtsmiddel. Hierbij is artikel 61 lid 3 Vw 2000 in aanmerking genomen dat bepaalt dat een ingediende klacht geen schorsende werking oplevert, uit welk artikel overigens moge blijken dat niet kan worden gesteld dat de klachtprocedure door de wetgever niet is onderkend...”

Achtergrond

1. Vreemdelingscirculaire 2000; in werking getreden per 1 april 2001.

“Hoofdstuk 3/12 De procedure in het aanmeldcentrum

(...)

Algemeen

Doel van de aanmeldcentrumprocedure is een indeling te maken van zaken in de volgende categorieën:

zaken waarin zonder tijdrovend onderzoek binnen de aanmeldcentrumprocedure kan worden vastgesteld dat de aanvraag op grond van artikel 30 of 31 Vreemdelingenwet dan wel op grond van artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht, kan worden afgewezen (waaronder op voorhand kansloze zaken en claimzaken);

zaken die voorzienbaar meer onderzoek vergen of die wellicht inwilligbaar zijn.

De zaken die behoren tot de categorie a komen in beginsel in aanmerking voor afdoening in de aanmeldcentrumprocedure.

Het nader gehoor in het aanmeldcentrum

Art. 3.111 Vreemdelingenbesluit:

1. Niet eerder dan zes dagen nadat de vreemdeling de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, heeft ingediend, wordt hij door Onze Minister aan een nader gehoor onderworpen.

2. Van het nader gehoor wordt een schriftelijk verslag gemaakt. Een afschrift van het verslag van nader gehoor wordt zo spoedig mogelijk aan de vreemdeling ter kennis

gebracht.

3. Het verslag van nader gehoor vermeldt de termijn binnen welke de vreemdeling uit eigen beweging of desgevraagd nadere gegevens kan verstrekken. Deze termijn bedraagt ten minste twee dagen.

Art. 3.112 Vreemdelingenbesluit:

1. De termijnen, genoemd in artikel 3.111, eerste en derde lid, zijn niet van toepassing op de aanvraag van de vreemdeling:

- a.** aan wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen;
- b.** ten aanzien van wie Onze Minister naar aanleiding van het in artikel 3.110 bedoelde eerste gehoor overweegt de aanvraag binnen 48 proces-uren af te wijzen, of
- c.** ten aanzien van wie Onze Minister naar aanleiding van het in artikel 3.110 bedoelde eerste gehoor overweegt de aanvraag af te wijzen op grond van artikel 30, onder a, van de Wet.

2. De in het eerste lid bedoelde vreemdeling wordt door Onze Minister zo spoedig mogelijk nadat aan artikel 3.110, derde lid, is voldaan, aan een nader gehoor onderworpen.

Wanneer een asielaanvraag mogelijk in aanmerking komt voor afhandeling binnen de aanmeldcentrumprocedure, wordt het nader gehoor in het aanmeldcentrum afgenomen.

(...)

Het nader gehoor wordt, zonedig met behulp van een tolk, afgenomen door een medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De asielzoeker kan zich desgewenst laten bijstaan door een (rechts)bijstandverlener. (...)

Hoofdstuk C3/13 Situatie na doorverwijzing naar de opvang

1 Recht op opvang

Bij indiening van een eerste asielaanvraag die niet binnen de aanmeldcentrum-procedure wordt afgehandeld, bestaat in beginsel recht op opvang.(...)

4 Nader gehoor

(...)

4.1 Algemeen

In afwachting van het nader gehoor heeft de asielzoeker de gelegenheid zich daarop, al dan niet met behulp van in de opvanglocatie aanwezige rechtshulpverleners, voor te bereiden. Vrouwelijk asielzoekers worden gewezen op de mogelijkheid op het nader gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijk medewerker en met behulp van een vrouwelijke tolk.”

2. IND-Werkinstructie nr. 148, onderwerp: vrouwen in de asielprocedure

(werkinstructie van 17 september 1997, inmiddels opgenomen in hoofdstuk C 3/13.4 van de Vc 2000).

“...1. Inleiding

Op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie heeft de Emancipatieraad in het najaar van 1996 een advies uitgebracht genaamd "Deskundigheidsbevordering bij de IND: naar een genderinclusieve benadering" (...). Mede op basis van dit advies, heb ik de volgende werkinstructie vastgesteld.

Het Vluchtelingenverdrag van Genève, noch de vreemdelingenwet maken expliciet onderscheid naar man/vrouw. Om te garanderen dat deze regels ook daadwerkelijk recht doen aan het asielrelaas van zowel mannen als vrouwen, wordt hiertoe in deze werkinstructie een aantal uitgangspunten geformuleerd. Deze werkinstructie behelst derhalve geen beleidswijziging, maar heeft als doel de aandacht te vestigen op specifieke aspecten in het asielrelaas van vrouwelijke asielzoekers, die verband houden met hun sekse en die van belang kunnen zijn bij de beoordeling van de vraag of sprake is van vluchtelingenschap dan wel of er aanleiding bestaat aan hen een verblijfsvergunning te verlenen.

2. Gender als uitgangspunt

Een asielaanvraag moet worden beoordeeld met bijzondere aandacht voor de positie van mannen en vrouwen in het land van herkomst. Dit kan kort worden samengevat als een beoordeling die rekening houdt met "gender". Dit kan worden bevorderd door vast te stellen of de activiteiten waar een asielzoek(st)er zich op beroept plaatsvonden in de private sfeer, of op publiek terrein.

Per land van herkomst verschilt het bereik van de publieke sfeer, oftewel de invloed van de overheid op maatschappelijk terrein. Dit betekent onder meer dat activiteiten die in sommige landen voornamelijk zijn toebedeeld aan vrouwen, doorgaans worden beschouwd als privé (bijvoorbeeld koken), terwijl ze mogelijk door de overheid in het land van herkomst als politiek worden gezien (koken voor verzetstrijders). Een ander voorbeeld waarbij dit onderscheid tussen publiek en privé belangrijk is, is seksueel geweld door overheidsfunctionarissen tijdens de uitoefening van hun functie en in verband met één van de vervolgingsgronden. In dat geval gaat het niet om een persoonlijke (privé-)daad van de

betreffende overheidsfunctionaris.

Dit onderscheid tussen privé en publiek dient om de positie van mannen en vrouwen in het land van herkomst te verduidelijken. De behandeling van een asielaanvraag dient derhalve plaats te vinden mede vanuit dit perspectief.

3. Nader gehoor van vrouwen

Voor het horen van asielzoeksters gelden, in aanvulling op het voorgaande de volgende uitgangspunten:

a. tijdens de introductie van het nader gehoor dient de vrouw op de mogelijkheid te worden gewezen om het nader gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijke contactambtenaar;...”

3. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 9:8

“1. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

(...)

d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;

(...).”

Artikel 9:11

“1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.3 van toepassing is - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.”